

Putins Westpolitik: ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück

Adomeit, Hannes

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adomeit, H. (2005). *Putins Westpolitik: ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück*. (SWP-Studie, S 8). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244282>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hannes Adomeit

Putins Westpolitik

Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück

S 8
April 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlußfolgerungen
7	Westorientierung Rußlands – Putins »strategische Entscheidung«
8	Russisch-amerikanische Beziehungen
12	Rußland und die Europäische Union
12	Nato und ESVP
19	Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen
20	<i>Tschetschenien</i>
20	<i>Nuklearsicherheit und Rußlands Atomwaffenkomplex</i>
21	<i>Irak</i>
22	<i>Iran</i>
23	<i>Nordkorea</i>
24	Wirtschaftliche Aspekte
25	<i>Handelsbeziehungen</i>
27	<i>Investitionen</i>
30	Grenzen und Hindernisse der Westorientierung
30	Das »System Putin« und seine Wahrnehmung im Westen
31	Konkurrenz im postsowjetischen Raum
32	<i>Baltische Staaten</i>
32	<i>Belarus</i>
33	<i>Ukraine</i>
34	<i>Südkaucasus</i>
34	<i>Zentralasien</i>
36	Fazit und Folgerungen für die westliche Rußlandpolitik
38	Abkürzungen

Putins Westpolitik.

Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück

Das Verhältnis zwischen Rußland und dem Westen ist gegenwärtig wieder von wechselseitigen Irritationen und Frustrationen gekennzeichnet. Auf Pressekonferenzen und Gesprächen zwischen westlichen Regierungschefs und Präsident Putin, wie beispielsweise auf dem Vierergipfel in Paris Mitte März 2005, werden zwar weiterhin Bekenntnisse zu persönlicher Freundschaft abgelegt und Fortschritte bei der Festigung »strategischer Partnerschaften« festgestellt. Die positiven Bekenntnisse werden aber zunehmend überschattet von – auch öffentlich geäußelter – Besorgnis über die innenpolitische Entwicklung in Rußland und ihren möglichen oder bereits sichtbaren Auswirkungen auf die Außenpolitik.

Im Westen hatte man erwartet oder zumindest gehofft, daß nach der Auflösung der Sowjetunion ein wirklich »neues« Rußland entstehen würde, das im Innern demokratisch, rechtsstaatlich, marktwirtschaftlich und zivilgesellschaftlich verfaßt und föderal aufgebaut ist und diesen Prinzipien in der Außenpolitik auch Geltung verschafft, ein Rußland zudem, das sich in westliche Institutionen integriert und Teil der euroatlantischen Gemeinschaft wird. Der Kern der westlichen Enttäuschung über die Politik Putins liegt wohl darin, daß diese von drei widersprüchlichen, auseinanderstrebenden Entwicklungen gekennzeichnet ist: Erstens paßt der Anspruch, Rußland sei Teil Europas und den Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft verpflichtet, nicht zu den im Innern unternommenen Schritten. Zweitens besteht ein Widerspruch zwischen einer rückwärts gewandten Innenpolitik und einer in vielen Bereichen kooperativen Westpolitik. Und drittens ergibt sich eine Diskrepanz zwischen der gegenüber dem Westen und der im postsowjetischen Raum verfolgten Politik.

Analog dazu flammt in Rußland wieder Mißtrauen auf und wächst die Enttäuschung über den Westen: Putin habe nach den Terroranschlägen vom 11. September eine Serie weitreichender Zugeständnisse gemacht, die aber von westlicher Seite nicht honoriert worden seien. Das Bild des neuen Rußlands werde im Westen entstellt; mittels geplanter Kampagnen werde das Land auch systematisch diskreditiert. Verschiedene Kräfte würden sogar so weit gehen, nach dem

Zusammenbruch der Sowjetunion die Auflösung Rußlands zu betreiben und für diesen Zweck den internationalen Terrorismus zu instrumentalisieren.

Die unterschiedlichen Perzeptionen werfen analytisch und politisch wichtige Fragen auf. Dazu gehört vor allem die Frage, welche Triebkräfte hinter der russischen Westorientierung stehen. Liegen sie in der immer wieder betonten Notwendigkeit, entschlossen und gemeinsam mit dem Westen den Kampf gegen den »internationalen Terrorismus« zu führen? Oder hat der Vorrang, der diesem Kampf in Moskau eingeräumt wird, eher symbolhaften, manipulativen und instrumentellen Charakter? Sind wirtschaftliche Zielsetzungen die eigentliche Triebkraft – das Bemühen Putins, mit westlicher Hilfe die russische Wirtschaft zu modernisieren und das Bruttoinlandsprodukt innerhalb von zehn Jahren zu verdoppeln?

Die Beantwortung dieser Fragen ist von erheblicher Bedeutung für die Politik Europas und der USA. Wenn es zutrifft, daß russische Innen- und Außenpolitik eng miteinander verbunden sind und ein Abgleiten Rußlands in einen neuen Autoritarismus unabwendbar ist, dann ist die nächste Krise in den Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen gewissermaßen schon vorprogrammiert, so daß es politisch opportun erscheint, sich darauf vorzubereiten. Dieser Interpretation zufolge wären die Auseinandersetzungen über die Wahlen in der Ukraine ein Warnsignal für eine sich verschärfende Entwicklung im Verhältnis zwischen Rußland und dem Westen.

Westorientierung Rußlands – Putins »strategische Entscheidung«

Eines der wichtigsten Kennzeichen der Westpolitik der Sowjetunion und in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre unter Präsident Jelzin bestand darin, Differenzen zwischen den USA und Europa in eigenem Interesse zu nutzen. Dagegen ist Präsident Putin zu dem von Außenminister Andrej Kosyrew Anfang der neunziger Jahre entwickelten *euroatlantischen* Ansatz von »Vancouver bis Wladiwostok« zurückgekehrt – dies allerdings mit einem wichtigen Unterschied: Putin hat sich zunehmend von europäischen Normen und Werten abgewandt. Aber auch bei der konzeptionellen Einordnung der Westpolitik gibt es Unterschiede: Putin betont in seiner Politik Eigenständigkeit, »nationale Interessen« und das Ziel, Rußland wieder zu einer Großmacht erstarken zu lassen.

Schon vor den Terroranschlägen vom 11. September 2001 waren Anzeichen für einen Kurswechsel im Kreml hin zu einer engeren Zusammenarbeit mit dem Westen sichtbar geworden, die sich zu einer »strategischen« oder »Grundsatzentscheidung« verdichteten.¹ Putin schloß sich der Bewertung der Bush-Administration an, die Terrorangriffe seien ein Angriff nicht nur auf die Vereinigten Staaten, sondern auf die gesamte westliche Zivilisation gewesen. Er sprach davon, daß sich die »Welt in einer neuen Etappe ihrer Entwicklung befinde«; Rußland befürworte die »europäische Integration« und wolle einen Beitrag zum »Aufbau des europäischen Hauses« sowie einer »modernen, dauerhaften und standfesten internationalen Sicherheitsarchitektur« leisten.² Es liege in »unserem besten Inter-

esse, Rußland in jedem Sinne des Wortes in die gegenwärtige internationale Gemeinschaft zu integrieren«.³ Eine »europäisch-atlantische Gemeinschaft« solle geschaffen werden, die »ungeteilt, frei und friedlich« sei, niemanden ausschließe und »die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität aller Nationen respektiert.« Um dieses Ziel zu erreichen, sollte das Verhältnis zwischen Rußland und der Nato »verbessert, verstärkt und betont«, sollten »neue, wirksame Mechanismen für Beratung, Zusammenarbeit, gemeinsame Entscheidungen und abgestimmtes, gemeinsames Handeln entwickelt werden«.⁴

Wie die Praxis der russischen Westpolitik zeigte, setzte sich bei Putin die Auffassung durch, daß es nicht im russischen Interesse sei, transatlantische Differenzen zu schüren. Die Beziehungen sowohl zu den USA als auch zu Europa wurden und werden in einen Gesamtansatz der Westpolitik eingeordnet. Auch in der Irak-Krise widerstand Putin der Versuchung, transatlantische Differenzen zu schüren. Sein Außenminister stellte fest: »Die Erhaltung der vereinten Euroatlantischen Gemeinschaft, in der Rußland jetzt ein Teil ist, ist von immenser Bedeutung.«⁵

Allerdings sind die Vereinigten Staaten in der Sicht Moskaus im militärischen Bereich weiterhin Welt- oder Supermacht mit der Folge, daß die USA in sicherheitspolitischen Fragen Vorrang hat. Dieser Sicht zufolge ist Europa zwar wegen seiner geographischen Nähe zu Rußland und in wirtschaftlichen Fragen wichtig, im außen- und sicherheitspolitischen Bereich – trotz GASP und ESVP – aber nur eine begrenzt handlungsfähige Regionalmacht, im Grunde genommen

1 Diese Begriffe werden in westlichen und regierungsunabhängigen russischen Analysen gebraucht. In seiner Euphorie über die Unterstützung Rußlands für die USA beim Kampf gegen den Terrorismus sprach aber auch Außenminister Colin Powell am 27.9.2001 hinsichtlich der russisch-amerikanischen Beziehungen von einem »seismischen Gezeitenwechsel historischen Ausmaßes«. Dieser Tage sei nichts mehr auszuschließen, auch nicht eine Mitgliedschaft Rußlands in der Nato; Deutsche Presseagentur (DPA), Washington, 3.10.2001. Die Verbesserung der politischen und militärstrategischen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten zeichnete sich schon vor dem 11. September 2001 ab. Sie begann mit dem ersten Gipfeltreffen der Präsidenten Putin und Bush in Ljubljana (Juni 2001) und setzte sich mit Gesprächen am Rande des G-7/G-8-Gipfels in Genua (Juli 2001) fort.

2 Putins Rede vor dem Deutschen Bundestag am 25.9.2001,

in: <http://www.bundesregierung.de/dokumente/Rede/ix_57840_436.htm>.

3 Interview mit der amerikanischen Fernsehgesellschaft ABC in Vorbereitung auf seinen Besuch in Washington und Crawford (Texas); Barbara Walters Talks to Russia's President: Interview with Vladimir Putin, in: <www.abcnews.com>, 8.11.2001.

4 Gemeinsame Erklärung der Präsidenten Putin und Bush auf der Gipfelkonferenz in Washington am 11.11.2001, russ. Text in: <www.rg.ru> und <<http://www.president.kremlin.ru>>; engl. Text: <<http://whitehouse.gov/news/releases/2001/11>>.

5 Der frühere russische Außenminister Igor Iwanow im Kontext der Irak-Krise; Igor Ivanov, America Must Not Return to Cold War Attitudes, in: Financial Times, 14.2.2003, S. 13.

eine Ansammlung von Mittelmächten mit unterschiedlichen Interessen.

Russisch-amerikanische Beziehungen

»Für die Stärkung der globalen Stabilität kommt Rußland und den USA zweifellos eine besondere Verantwortung zu. Infolgedessen ist es wichtig zu wissen, daß unsere heutigen Beziehungen auf der Grundlage eines neuen Zusammenflusses der nationalen Interessen der beiden Länder und ähnlichen Vorstellungen über den tatsächlichen Charakter der gegenwärtigen globalen Bedrohungen beruhen.« (Putin)⁶

»Wir müssen über ein militärisches Arsenal verfügen, das den Forderungen der modernen Welt genügt [...]. Das bedeutet, daß Rußland eine der Nuklearmächte der Welt bleiben wird. Ob dies den Leuten gefällt oder nicht, sie werden das in Rechnung stellen müssen.« (Putin)⁷

Die weitreichenden Veränderungen in den russisch-amerikanischen Beziehungen sind in Tabelle 1 (S. 10f) dargestellt. Ihr ist auch zu entnehmen, daß die Neuordnung des Verhältnisses im Zuge eines komplizierten Quidproquo erfolgte. Die Bilanz des Gebens und Nehmens zeigt allerdings auch, daß das Ausmaß der Zugeständnisse auf russischer Seite erheblich größer war als auf amerikanischer – was dem Moskauer außen- und sicherheitspolitischen Establishment nicht verborgen blieb. Schon Putins ursprüngliche Entscheidung, in sicherheitspolitischen Fragen enger mit dem Westen und vorrangig mit den USA zusammenzuarbeiten, war in der Moskauer Machtelite umstritten.⁸ Nachdem aber die Entscheidung gefallen

war, herrschte dort die Auffassung vor, Rußland müsse für seine Kooperations- und Konzessionsbereitschaft *belohnt* oder *entschädigt* werden.⁹ Derartige Vorstellungen waren in Anbetracht der weithin als unilateralistisch geltenden Politik der Bush-Administration und einer nicht gerade rußlandfreundlichen Öffentlichkeit (Kongreß) nicht nur unrealistisch, sie ließen auch außer acht, daß Putin im wohlverstandenen russischen Interesse gehandelt haben könnte.

Die Verbindung der Terrorangriffe vom 11. September mit der wirtschaftlichen Stabilisierung Rußlands und Putins geschickter Außenpolitik führte zu einem erheblichen Wandel in den gegenseitigen *Wahrnehmungen*. Noch zu Beginn der Amtszeit der neuen amerikanischen Regierung sah man sich in den USA schon in einer »Welt ohne Rußland«. Dieses Land könne man als ernstzunehmenden Akteur in der internationalen Politik abschreiben. Von derartigen Ansichten blieb in der Haltung Washingtons nach dem 11. September nicht viel übrig. Moskau wurde als kooperationsbereit angesehen und als Mitspieler umworben. Ein zentrales Mittel war dabei der Aufbau und die offensive Zurschaustellung guter persönlicher Beziehungen zwischen den beiden Präsidenten. Erst ab Herbst 2003 begann sich das Verhältnis zwischen Washington und Moskau aufgrund innenpolitischer Entwicklungen in Rußland (wie der Verhaftung des Vorstandschefs des Jukos-Ölkonzerns, Michail Chodorkowskij, oder der gelenkten Duma-Wahlen) wieder zu verschlechtern. Nachdem der US-Präsident in den Wahlen vom November 2004 im Amt bestätigt worden war, sah sich die Bush-Administration – insbesondere unter dem Druck von Akteuren aus dem neokonservativen Lager – gezwungen, ihre Rußland-Politik zu

⁶ Rede Putins vor den Leitern der russischen Auslandsvertretungen am 12.7.2002 in Moskau, in: <http://www.kremlin.ru/appears/2002/07/12/1720_type63378_29145.shtml>.

⁷ Bei einer Pressekonferenz auf der russischen Raketenteststation Plessezk am 18.2.2004; Zajavlenie Prezidenta Rossii Vladimira Putina na press-konferencii v Plesecke [Erklärung Vladimir Putins auf einer Pressekonferenz in Plessezk], in: <<http://www.fednews.ru/>>.

⁸ Dies läßt sich unter anderem einer siebenstündigen Beratung entnehmen, die am 22. September 2001 in Sotschi unter der Leitung Putins stattfand. Einziger Tagesordnungspunkt war die Frage, wie Rußland auf die Terroranschläge in den USA reagieren sollte. An ihr nahmen neben dem Präsidenten der Premierminister, die Minister für Verteidigung, Inneres und Zivilverteidigung, die Chefs des Inlandsgeheimdienstes (FSB), des Auslandsnachrichtendienstes und der militärischen Aufklärung, Vertreter des Generalstabs und der Duma teil, nicht aber der Außenminister, der in New York weilte, und

der Generalstabschef, der sich in Tadschikistan aufhielt. Putins Votum für die bedingungslose Unterstützung der USA im Kampf gegen den Terrorismus stimmte als einziger Verteidigungsminister Iwanow zu, während sich FSB-Chef Nikolaj Patruschew deutlich dagegen aussprach. Die übrigen Teilnehmer opponierten weniger eindeutig. Ein Protokoll der Sitzung wurde nicht veröffentlicht. Die vorliegende Zusammenfassung beruht auf unterschiedlichen, aber im Kern übereinstimmenden mündlichen Quellen, die sich auf Berichte von Sitzungsteilnehmern berufen.

⁹ Vgl. z.B. Ot liderov Rossii i SŠA trebuetsja mužestvo dlja prinjatija principal'nych rešenij. Stenogramma Kluba »Graždanskije debaty« 25 oktjabrja 2001 [Von den Führern Rußlands und der USA erwartet man Mut zu prinzipiellen Entscheidungen. Stenogramm des Klubs »Bürgerdebatten« vom 25. Oktober 2001], in: <<http://www.hartiya.ru/debates/01/10/25/761.html>>.

überprüfen. Als Argument diene die Einsicht: »Die kooperative Haltung hat uns bisher nichts gebracht.«¹⁰

Die Oszillationen in der Wahrnehmung des jeweiligen »strategischen Partners« finden ihre Entsprechung in Rußland. Auch Putin ist unter Druck geraten, aber er hat bisher zu verstehen gegeben, daß er seine »strategische Entscheidung« nicht revidieren und das demonstrativ gute Verhältnis zu Bush nicht gefährden will. Dies stellte er unter anderem im amerikanischen Wahlkampf mit der (allerdings absurden) These unter Beweis, die Angriffe internationaler terroristischer Organisationen im Irak richteten sich »nicht so sehr gegen die Kräfte der internationalen Koalition, sondern gegen Präsident Bush persönlich«, weil sie »verhindern wollen, daß er für eine zweite Amtszeit wiedergewählt wird.«¹¹ Und noch ehe das offizielle Wahlergebnis verkündet wurde, unterstrich Putin seine zuvor geäußerte Ansicht mit den Worten: »Wenn Bush tatsächlich gewonnen hat, so kann man sich nur freuen, daß das amerikanische Volk sich nicht hat einschüchtern lassen.«¹²

Trotz des »neuen strategischen Verhältnisses« und der immer wieder beschworenen »strategischen Partnerschaft« besteht die russisch-amerikanische *strategische Konkurrenz* weiter – wenn auch verdeckt und ungeachtet der Beteuerungen, daß dies nicht der Fall sei. Das Fortbestehen strategischer Konkurrenz spiegelt sich nicht zuletzt in der Tatsache wider, daß Rußland eine *Modernisierung seiner nuklearstrategischen Streitkräfte* vornimmt.

Erstens erklärte Moskau im Gegenzug zum Ausstieg der USA aus dem ABM-Vertrag die unter Vorbehalten erfolgte Ratifizierung des START-2-Vertrages förmlich für unwirksam und sah sich dadurch legitimiert, Raketen mit mehreren, individuell lenkbaren Gefechtsköpfen (MIRV) zu stationieren, die eine wirksame Raketenabwehr erschweren. Die MIRV-Aufrüstung vollzieht sich derzeit in Form einer Verlängerung der Dienstzeit der SS-18- und SS-19-Interkontinental-

raketen und einer weiteren Aufstellung von SS-27- (Topol-M)-Raketen. Letztgenannte Rakete, die modernste im russischen Arsenal, ist zwar noch mit je einem Sprengkopf ausgerüstet, sie soll aber künftig mit je drei Sprengköpfen bestückt werden.

Zweitens ist bereits eine seegestützte Version der Topol-M, die Bulawa, entwickelt und im September 2004 getestet worden.

Drittens ist die Entwicklung einer neuen landgestützten Rakete geplant, die 2009 einsatzbereit sein und mit einer Nutzlast von etwa 4 Tonnen potentiell bis zu 10 Sprengköpfe tragen soll.¹³

Viertens kündigte Putin anlässlich der Manöver im Februar 2004 und auf einer Kommandeurstagung im November 2004 an, daß die Raketenstreitkräfte mit einer weiteren neuen Rakete ausgerüstet würden, die »extrem zielgenau« sei, mit »mehrfacher Schallgeschwindigkeit« fliege und deren Kurs zudem im Flug verändert werden könne (HRV/MARV-System).¹⁴ (Entscheidend dabei ist, die Abwehr von Raketen zu erschweren, die im Zickzack-Kurs anfliegen.) Putin verkündete stolz: »Über ein derartiges System verfügt derzeit kein einziges Land dieser Welt.«¹⁵

Eine weitere Tatsache paßt ebenfalls nicht zu einem grundlegend »neuen strategischen Verhältnis«, sondern eher zur traditionellen sowjetisch-amerikanischen Rüstungskonkurrenz: Rußland will nun seine *eigene strategische Raketenabwehr* aufbauen – beziehungsweise, wie Putin richtig feststellte, es will daran weiterarbeiten, denn »die Arbeiten im Bereich der Raketenabwehr begannen [bereits] in der Sowjetunion«; sie wurden »bis zum heutigen Tage fortgesetzt«, und es sei »nicht ausgeschlossen, daß wir zur praktischen Verwirklichung, zum Aufbau derartiger Verteidigungssysteme übergehen.«¹⁶ Alles

10 Bush überprüft Haltung gegenüber Rußland, in: Handelsblatt, 27.1.2005, S. 8.

11 Putin am 18.10.2004 in Duschanbe; Glavnaja cel' mirovogo terrorizma – Buš [Bush ist das Hauptziel des internationalen Terrorismus], in: Nezavisimaja gazeta (Internetausgabe), 19.10.2004. Er fügte dem hinzu: Falls die Terroristen ihr Ziel erreichen sollten, Bushs Wahlsieg zu verhindern, würde ihnen das »einen neuen Impuls und zusätzliche Macht verleihen«.

12 Putin am 3.11.2004 bei einem Treffen mit dem italienischen Premier Berlusconi; Putin gratulierte Bush im Konjunktiv, in: <akuell.ru>, 3.11.2004, <<http://www.aktuell.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=2449>>.

13 Laut Angaben aus dem russischen Generalstab; Ehrgeizige russische Raketenpläne, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 24.12.2003, S. 4.

14 HRV: Hypersonic Reentry Vehicle; MARV: Maneuverable Reentry Vehicle.

15 Putins Pressekonferenz in Plessezk, 18.2.2004 [wie Fn. 7]. Vor der Militärführung des Landes sagte Putin im November 2004, neue nuklearstrategische Systeme würden in Rußland nicht nur erforscht und getestet, er sei sich auch sicher, »daß sie in den nächsten Jahren in den Streitkräften auftauchen werden. Dabei geht es um solche Entwicklungen, welche die anderen Nuklearmächte nicht haben und in den kommenden Jahren auch nicht haben werden.« (Zaključitel'noe slovo na soveščanii rukovodjaščego sostava Vooružennych Sil Rossii [Schlußwort (Putins) auf dem Treffen der Führungsstäbe der Streitkräfte Rußlands], 17.11.2004, <www.kremlin.ru>).

16 Ehrgeizige russische Raketenpläne [wie Fn. 13].

Tabelle 1

Russisch-amerikanische Beziehungen nach dem 11. September 2001

Was Putin wollte	Was Bush wollte	Was dabei herauskam
Status und Prestige		
Anerkennung Rußlands als Teil der »euroatlantischen« und der »zivilisierten (Welt)gemeinschaft«. – Aufwertung des internationalen Status, Prestiges und Einflusses des Landes.	Einbindung Rußlands in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus.	Russisch-amerikanische Zusammenarbeit mit der Nordallianz zum Sturz der Taliban in Afghanistan. – G 8 akzeptieren Rußland als Vollmitglied und Moskau als Gastgeber des Gipfeltreffens 2006 (27.6.2002). – Aber: Verschlechterung des Images Rußlands wegen innenpolitischer Entwicklungen.
Modernisierung der Wirtschaft		
Amerikanische Direktinvestitionen (FDI) in großem Umfang. – Unterstützung einer WTO-Mitgliedschaft Rußlands. – Abschreibung von Schulden. – Außerkraftsetzung des Jackson-Vanik-Amendments (das die Vergabe der Meistbegünstigung an Rußland von einer Liberalisierung der russischen Emigrationsbestimmungen abhängig macht).		USA erkennen Rußland als Marktwirtschaft an (Mai–Juni 2002). – Aber: FDI fließen spärlich. Bedingungen für russische WTO-Mitgliedschaft unverändert. Schulden werden nicht abgeschrieben. Jackson-Vanik-Amendment bleibt in Kraft.
Tschetschenien		
Anerkennung des Krieges in Tschechenien als Bestandteil des globalen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. – Übernahme der von Rußland erstellten Liste tschetschenischer »Terrororganisationen«. – Auslieferung der sich in den USA aufhaltenden Mitgliedern der Regierung Maschadow.	Beendigung der massiven Menschenrechtsverletzungen russischer Truppen. – Politische Lösung des Konflikts.	Präsident Bush erkennt den Krieg als Teil des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus an. Er enthält sich der Kritik am Vorgehen der russischen Truppen. – Aber: Keine Auslieferung von Mitgliedern der Regierung Maschadow. – Wiederaufleben der Kritik an Putins Tschechenienpolitik (ab 2003).
GUS, postsowjetischer Raum		
Anerkennung des postsowjetischen Raums als russische Einflusssphäre.	Einbeziehung des postsowjetischen Raums in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. – Stärkung der Unabhängigkeit der in diesem Raum neu entstandenen Staaten.	Putin stimmt einer militärischen Präsenz der USA in Zentralasien (24.9.2001) und Entsendung amerikanischer Militärberater in das Pan-kisi-Tal in Georgien (1.3.2002) zu. – USA erkennen den postsowjetischen Raum nicht als russische Einflusssphäre an.

Was Putin wollte	Was Bush wollte	Was dabei herauskam
Militärstrategische Beziehungen		
Bewahrung ungefährender militärstrategischer Parität. – Reduzierung des amerikanischen Offensivpotentials auf nicht mehr als 1500 Sprengköpfe. – Festhalten am ABM-Vertrag als »Eckpfeiler der strategischen Stabilität«. – Verhinderung oder vertragliche Begrenzung eines amerikanischen NMD/BMD-Programms.	Ein »neues strategisches Verhältnis«. – Keine Begrenzung des NMD/BMD-Programms. – Keine Einschränkungen von Modernisierungsvorhaben. – Keine vertraglich geregelte Vernichtung von Sprengköpfen.	Washington setzt sich in allen Punkten durch (Gemeinsame Erklärung über neue strategische Beziehungen und Vertrag über die Begrenzung strategischer Offensivwaffen: Moskau, 24.5.2002).
Nato		
Keine zweite Runde der Nato-Osterweiterung. – Keine Mitgliedschaft der Baltischen Staaten in der Nato. – Transformation des westlichen Bündnisses zu einer »politischen Organisation«.	Nato als militärisch funktionsfähiges Bündnis unter Wahrung amerikanischen Einflusses erhalten. – Kein russisches Veto-Recht.	Putin erklärt Bereitschaft zu neuem kooperativem Verhältnis zur Nato (Brüssel, 3.10.2001). – Gründung eines neuen Nato-Rußland-Rats (Rom, 28.5.2002). – Keine russische Anti-Nato-Kampagne nach Osterweiterung (Prag, 21.11.2002) – Putin gibt die Position auf, nach der ein Beitritt der Baltischen Staaten zur Nato eine Bedrohung der Sicherheit Rußlands darstelle.
Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen		
1. Rußland		
	Verbesserte Kontrolle und Beseitigung nuklearer Waffen und nuklearen waffenfähiger Materialien.	G 8 beschließen Programm in Höhe von 20 Mrd. US-Dollar für Sicherung und Entsorgung von Massenvernichtungswaffen aus sowjetischen Beständen (Kananakis, 27.6.2002).
2. Irak, Iran, Nordkorea		
Verhinderung des Aufbaus von Nuklearstreitkräften. – Aber: Militärische Intervention in keinem dieser Länder. – Wahrung wirtschaftlicher Interessen der russischen Atomindustrie im Iran.	Verhinderung des Aufbaus von Nuklearstreitkräften.	<i>Irak:</i> Nach Kriegsbeginn (19.3.2003) keine Wiederholung von Kampagnen gegen die USA analog der Anti-Nato-Kampagne wegen Jugoslawien. – <i>Iran:</i> Auch Putin übt Druck in Nuklearfragen aus, nicht aber bei anderen Fragen. – <i>Nordkorea:</i> Auch Rußland bemüht sich, Nordkorea zu überreden, sein Atomwaffenprogramm aufzugeben.
Restposten imperialer Überdehnung der Sowjetunion		
	Beschränkung Rußlands auf Aufgaben der inneren Entwicklung.	Schließung von Militärstützpunkten in Cuba (Lourdes) und Vietnam (Cam Ranh Bay) (Ankündigung Putins, 16.10.2001).

deutet also darauf hin, daß es Putin nicht nur darum geht, den Schein nuklearer Ebenbürtigkeit mit den Vereinigten Staaten zu wahren, sondern daß die Wirklichkeit *nuklearer Parität*, die aufgrund der Überalterung der russischen Systeme gelitten hat, *wiederhergestellt* werden soll.

Die dünn verschleierte strategische Konkurrenz der nuklearen Supermächte spielt sich gewissermaßen über den Köpfen der Europäer ab. Putin und die politische Klasse Rußlands agieren gegenüber den USA und der Bush-Administration um-, vor- und nachsichtig, aber gegenüber den Europäern, vor allem gegenüber der Europäischen Union, mit einem gewachsenen Selbstbewußtsein und geringer Neigung zu Kompromissen.

Rußland und die Europäische Union

»[Die Haltung der Eurobürokraten] gegenüber Rußland ist ungerecht und unehrlich. Sie ist ein Versuch, unsere Arme zu fesseln, aber Rußlands Arme werden stärker, und der EU wird es nicht gelingen, sie zu fesseln.« (Putin)¹⁷

»Die Kluft zwischen Worten und Wirklichkeit hat sich verbreitert, [...] die Situation ist jetzt unerträglich geworden.« (EU-Parlament)¹⁸

»Die EU muß realistische gemeinsame Positionen entwickeln, die dazu verwandt werden können, russischen Gesprächspartnern eine feste EU-Linie zu präsentieren.« (EU-Kommission)¹⁹

¹⁷ Putin auf einem Treffen deutscher und russischer Wirtschaftsvertreter Mitte Oktober 2003 in Jekaterinburg anläßlich der deutsch-russischen Regierungskonsultationen. Dem Zitat gingen Bemerkungen Putins zur angeblichen Forderung der EU voran, Rußland solle sofort und bedingungslos seine Energiepreise an den Weltmarkt anpassen: »Wir können nicht zu Welthandelspreisen in einem Tag übergehen. Das würde die Wirtschaft des Landes ruinieren. Entweder verstehen die Eurobürokraten dies nicht oder sie wollen uns Bedingungen auferlegen, die für Rußland inakzeptabel sind.« (Putin Slams Brussels for WTO »Arm Twisting«, in: Moscow Times [Internetausgabe], 10.10.2003).

¹⁸ Bericht des Komitees für Auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Europäischen Parlaments, Report with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU–Russia Relations, Rapporteur: Bastiaan Belder, 2.2.2004, Session Document Final A5-0053/2004.

¹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia, EU, 9.2.2004, EU Commission, Document COM(2004) 106 09/02/04.

Diese geringe Kompromißbereitschaft Putins ist einer der Gründe, warum die Beziehungen zwischen Rußland und der EU immer wieder von Problemen überschattet werden. Ein anderer Grund liegt in den unterschiedlichen Philosophien, die in diversen Grundsatzdokumenten und besonders deutlich in den jeweiligen »Strategien« zum Ausdruck kommen – so beispielsweise in der Gemeinsamen Strategie der EU und der Mittelfristigen Strategie Rußlands.²⁰

In der Gemeinsamen Strategie geht die EU davon aus, daß es in Rußland erhebliche Defizite in der innenpolitischen Entwicklung gibt, die es auszugleichen gelte. In Rußland sei eine »stabile, offene und pluralistische Demokratie, die rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist und der Untermauerung einer prosperierenden Marktwirtschaft dient [...], [erst] zu schaffen«. Das Land solle »in die Lage versetzt werden, sich in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern«. Dabei erklären sich die EU und ihre Mitgliedstaaten bereit, »Hilfestellung zu geben«, »Unterstützung zu leisten«, »Sachkenntnisse zur Verfügung zu stellen« und »ihre Erfahrungen zu teilen«.

Rußlands Mittelfristige Strategie ist von den Vorstellungen der EU durch Welten getrennt.

- ▶ Wohl als Spitze gegen die EU gerichtet, wird Rußland als »Weltmacht« bezeichnet, die sich »über zwei Kontinente erstreckt«; das Wesen seiner »Strategie« gegenüber der EU bestehe darin, »nationale Interessen und die Erhöhung der Rolle und Autorität Rußlands in Europa und der Welt zu gewährleisten«.
- ▶ Im Gegensatz zu den Vorstellungen der EU über den Aufbau neuer Strukturen gehe es Rußland darum, die bereits erfolgten wirtschaftlichen und sozialen Reformen zu »stabilisieren« und »weiterzuentwickeln«.

²⁰ Die »Gemeinsame Strategie« der EU gegenüber Rußland wurde auf der EU-Ratstagung im Juni 1999 in Köln verabschiedet; ihre Geltungsfrist lief im Juni 2004 aus; <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a2>. Die »Mittelfristige Strategie« gegenüber der EU stellt Rußlands Antwort auf die EU-Strategie dar. Putin übergab sie in seiner Eigenschaft als russischer Regierungschef der EU-»Troika« im Oktober 1999 in Helsinki; russ. Text: Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu, in: Diplomatičeskij vestnik (Internetausgabe), November 1999. Mit »mittelfristig« ist der Zeitraum bis 2010 gemeint. Die nachfolgenden Zitate stammen jeweils aus den beiden »Strategien«.

- An Integration im Sinne einer Übertragung von Souveränität an supranationale Institutionen zeigt sich Rußland nicht interessiert: Das Land müsse vielmehr »die Freiheit behalten, seine Innen- und Außenpolitik zu bestimmen und auszuführen« sowie »die *Unabhängigkeit* seiner Positionen und Aktivitäten in internationalen Organisationen« und »seinen Status und Vorteile als euroasiatischer Staat und größtes Land der GUS« zu wahren.
- Während die EU den Austausch auf allen Ebenen intensivieren, Kontakte zwischen den Gesellschaften erweitern, unabhängige Nichtregierungsorganisationen und Medien unterstützen und dabei mithelfen will, Wirtschaft und Gesellschaft von »unten nach oben« zu entwickeln, soll der Staat der russischen Strategie zufolge Wirtschaft und Gesellschaft »von oben nach unten« organisieren.

Unter Bezugnahme auf die beiden Strategien und auf vierzehn im Januar 2004 vom russischen Außenministerium erhobene Forderungen,²¹ auf die Positionspapiere der EU vom Februar 2004,²² die Vereinbarungen von Luxemburg (April 2004)²³ und Moskau (Mai 2004)²⁴ sowie nachfolgende Entwicklungen ergibt sich das in Tabelle 2 (S. 14ff) wiedergegebene Bild.

Die erzielten Ergebnisse wurden im Mai 2004 in Moskau von beiden Seiten als ausgewogen bezeichnet.²⁵ Ist dieser Wertung zuzustimmen? Betrachtet man die von der EU erhofften und von Rußland erwarteten Veränderungen in Richtung auf (1) eine offene, pluralistische, rechtsstaatlich verfaßte Demokratie, (2) die Errichtung einer freien Marktwirtschaft

mit fairem Wettbewerb und (3) eine Verbesserung der Menschenrechtssituation und den Ausgleich mit moderaten Kräften in Tschetschenien als Kernbereiche, ist das Gesamtergebnis doch eher bescheiden: In politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen ist die Entwicklung rückläufig, und in Tschetschenien sind keine Fortschritte zu verzeichnen.

Wenn diese Bewertung zutrifft, schließt sich die Frage an, warum die EU die Ergebnisse als ausgewogen ansieht. Die Antwort liegt vermutlich darin, daß sich nach über zehn Jahren Verhandlungen in der EU und einigen nationalen Hauptstädten die Auffassung durchgesetzt hat, daß unter den gegebenen Umständen nicht mehr zu erreichen war und es besser wäre, ein einigermaßen vorzeigbares Ergebnis zu haben als gar keines. Zudem handeln weder die EU-Kommission noch der Europäische Rat im luftleeren Raum, sondern sie ziehen die Haltung nationaler Regierungen in Betracht. Wenn die von der Kommission und dem Parlament immer wieder angemahnte »einheitliche« und »feste« Haltung gegenüber Rußland weder dem Verhandlungsprozeß noch dem Endergebnis entspricht, läßt sich diese Diskrepanz unter anderem auch mit nationalen Alleingängen und dem Druck erklären, der von nationalen Regierungen auf die Verhandlungsführung ausgeübt worden ist. Umgekehrt nutzt Rußland für seine eigenen Interessen vorteilhafte nationale Positionen verschiedener Mitgliedsländer der EU und bilaterale Vereinbarungen, um Brüssel auf eine Moskau genehme Linie zu bringen.²⁶

Putins Westorientierung manifestiert sich am deutlichsten in Rußlands gewandeltem Verhältnis zur Nato. Dies ist nicht zuletzt wiederum deswegen der Fall, weil die Vereinigten Staaten dort eine wichtige Rolle spielen. Insofern ist die Verbesserung der Beziehungen zur Nato einer der Indikatoren für die eingangs erwähnte Präferenz Putins, enger mit den USA anstatt mit Europa in sicherheitspolitischen Fragen zusammenzuarbeiten.

²⁶ Putin selbst hat das klar mit den folgenden Worten zum Ausdruck gebracht: Bilaterale Vereinbarungen widersprüchen oder komplizierten nicht den Verhandlungsprozeß mit der EU. Allerdings sei richtig, daß »wenn man Vereinbarungen mit einzelnen Ländern erzielt, dies dem allgemeinen Prozeß dienlich ist« (Putin auf der Pressekonferenz nach Abschluß des EU-Rußland-Gipfels am 21.5.2004 [wie Fn. 24]). Der Kontext waren Visa-Erleichterungen, die zwischen Rußland auf der einen Seite und Deutschland und Italien auf der anderen Seite vereinbart wurden.

²¹ Unveröffentlichtes Positionspapier.

²² (1) Communication from the Commission [wie Fn. 19]; (2) Bericht des Komitees für Auswärtige Angelegenheiten ... des Europäischen Parlaments [wie Fn. 18]; (3) Council of the European Union, General Secretariat, Relations with Russia: Assessment Report, 18.2.2004, DG E VI 6472/04. Dieser Bericht ist unveröffentlicht (vertraulich), konnte aber vom Autor eingesehen werden.

²³ Protocol to the Partnership and Cooperation Agreement (Annex 1) und Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations (Annex 2), Brüssel, 27.4.2004, Doc. IP/04/549, in: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm>; russ. Text: <<http://www.1n.mid.ru/ns-dos.nsf/>>....>.

²⁴ Press Conference on Russia WTO Accession: Speaking Points by Commissioner Lamy; Press Conference Following the EU-Russia Summit, 21.5.2004, in: <http://www.eur.ru/en/news_583.htm>; zusätzliche Informationen zum Gipfel von Caroline McGregor, EU Backs Russia's Bid to Join the WTO, in: Moscow Times (Internetausgabe), 24.5.2004.

²⁵ Press Conference on Russia and Press Conference Following the EU-Russia Summit [wie Fn. 24].

Tabelle 2

Forderungen und Vorstellungen der EU und Rußlands und erzielte Ergebnisse

Was die EU wollte	Was Rußland wollte	Was dabei herauskam
Systemgrundsätze		
Offene, pluralistische, rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Prinzipien verpflichtete Demokratie als Grundlage einer freien und fairen Marktwirtschaft.	Verbal dasselbe wie EU, aber Wahrung der Souveränität, nationaler Interessen und Besonderheiten Rußlands.	Eine gelenkte Demokratie mit autoritären Zügen. – Einschränkungen von Pluralismus und Zivilgesellschaft. – Rezentralisierung im politischen Bereich. – Staatliche Kontrolle »strategischer Sektoren« der Wirtschaft.
Verhältnis EU–Rußland		
Keine Mitgliedschaft, aber Ein- und Anbindung Rußlands mittels Harmonisierung russischer Gesetzgebung mit EU-Recht.	Unabhängigkeit. Gleichberechtigung. Partnerschaft.	Reibungen. Kompromisse. Teillösungen.
EU-Osterweiterung		
1. Prinzipiell		
Ausdehnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) auf neue Mitgliedsländer ohne Sonderregelungen.	Rußland macht Ausdehnung des PKA von Bedingungen abhängig.	EU geht in einem Quidproquo auf verschiedene russische Vorstellungen ein (siehe unten).
Ausdehnung des EU-Integrationsraums auf die »neuen Nachbarn«.	EU soll Sonderstellung und -interessen Rußlands in der GUS achten.	Konflikte – veranschaulicht am Beispiel der Ukraine.
2. Baltische Staaten		
Abschluß von Grenzverträgen mit Lettland und Estland.	Beendigung »massiver Menschenrechtsverletzungen« der russischen Minderheiten in Estland und Lettland. – Einführung von Russisch als zweiter Amtssprache.	Moskau will Grenzverträge am 10.5.2005 ratifizieren, falls die Präsidenten Lettlands und Estlands an den Feiern zum 60. Jahrestag des Kriegsendes teilnehmen. Keine Zugeständnisse der EU: Umgang Lettlands und Estlands mit der Minderheiten- und Sprachenfrage entspricht EU-, OSZE- und Europarat-Standards.
3. Kaliningrad		
Verbesserung der Transitregeln im Verkehr von und nach Kaliningrad. – Einführung eines vom Gemeinschaftsrecht abweichenden Sonderregimes für den Transit russischer Waren.	Verstärktes Bemühen Moskaus, die wirtschaftliche und soziale Kluft zwischen Kaliningrad und den EU-Beitrittsländern zu verringern.	EU-Zugeständnis: Einige Verbesserungen im Transit von Gütern nach Kaliningrad, hauptsächlich technischer Art. ^a
Visaregelungen		
Visafreier Verkehr zwischen Rußland und der EU nur nach Verbesserungen der Kontrollen an den russischen Außengrenzen und nach Abschluß eines Rückführungsabkommens.	Visafreies Regime zwischen Rußland und der EU. – Vor seiner Einführung Sonderregelungen der EU-Beitrittsstaaten für russische Staatsbürger.	Visa-Erleichterungen nur, soweit bestehende Regelungen EU-Recht nicht entgegenstehen. ^b

a Protocol und Joint Statement [wie Fn. 23].

Was die EU wollte	Was Rußland wollte	Was dabei herauskam
Sicherheitspolitik		
Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen von GASP/ESVP. – Konstruktiver Beitrag Rußlands zur Lösung »eingefrorener Konflikte«. – Erfüllung der »Istanbuler Verpflichtungen« (auch als Voraussetzung für die Ratifizierung von AKSE). ^b	Verbal ebenfalls für mehr Zusammenarbeit und Konfliktlösung, aber AKSE getrennt von Istanbuler Verpflichtungen.	Geringes Ausmaß der Zusammenarbeit im ESVP-Rahmen. – Vorrang Rußlands für die Nato. – Keine Fortschritte bei der Lösung eingefrorener Konflikte. – Moskau ratifiziert AKSE (7.7.2004) und fordert EU- (und Nato-) Staaten auf, ebenfalls zu ratifizieren.
Tschetschenien		
Kein internes Problem Rußlands: Konflikt gefährdet zunehmend die europäische Sicherheit. – Beendigung der massiven Menschenrechtsverletzungen russischer Truppen. – Politische Lösung des Konflikts.	Ein internes Problem Rußlands. – Anerkennung der russischen Operationen in Tschetschenien als Bestandteil des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. – Auslieferung von Mitgliedern der Regierung Maschadow. – Aber auch: Moskau will EU (und deutsche) Vorschläge »voll und ganz übernehmen« (Hamburg, Gottorf, 20./21.12.2004).	Keine Änderung der russischen Tschetschenien-Politik.
Energiecharta-Vertrag		
Ratifizierung des Vertrags (von Rußland 1994 unterschrieben und von mehr als 50 Ländern ratifiziert, nicht aber von Rußland). – Beseitigung staatlicher Monopole bei Bau und Betrieb der Leitungsnetze.	Beibehaltung des Status quo, insbesondere des staatlichen Monopols bei Bau und Betrieb von Exportpipelines.	Beibehaltung des Status quo (aber auch Zugeständnis: ausländischen Firmen soll der Zugang zu den Gas-Pipelines erleichtert werden). ^{c/d}
Energiepreise		
Angleichung der internen russischen Preise an Weltmarktpreise.	Keine Anpassung (aus sozialpolitischen Gründen).	Preise sollen graduell, mittel- bis langfristig angepaßt werden. ^{c/d}
Erdölexporte		
Umstellung der Abwicklung russischer Erdölgeschäfte mit der EU auf Euro.	Putin stimmt prinzipiell zu. ^e	Russische Regierung lehnt mit Begründung ab, dies sei keine politische, sondern eine kommerzielle Entscheidung. ^e

b Bei den Istanbuler Verpflichtungen handelt es sich um die von Moskau gegenüber Georgien und Moldova eingegangenen Verpflichtungen zur Auflösung von Militärbasen sowie den Abzug von Truppen, Waffen und militärischer Ausrüstung.

c EU-Rußland-Gipfelkonferenz in Moskau, 21.5.2004; Press Conference on Russia und Press Conference Following the EU-Russia Summit, 21.5.2004 [wie Fn. 24].

d Laut EU-Vorstellungen sollten die Inlandspreise für Erdgas von 28 auf 130 US-Dollar pro 1 000 m³ steigen. Das russische Zugeständnis bestand darin, die Preise im Zuge des von Wirtschafts- und Handelsminister German Gref entwickelten Energieprogramms auf 42 US-Dollar im Jahre 2006 und maximal 57 US-Dollar im Jahre 2010 anzuheben.

e Putin am 10.10.2003 auf einer Pressekonferenz mit Bundeskanzler Schröder nach Abschluß der bilateralen Regierungskonsultationen in Jekaterinburg: »Wir schließen nicht aus, daß dies möglich ist. Das wäre für unsere europäischen Partner interessant« (Catherine Belton, Putin: Why Not Price Oil in Euros?, in: Moscow Times [Internetausgabe], 10.–12.10.2003). Der stellvertretende russische Regierungschef Viktor Christjenko sagte dagegen, »unsere Anbieter [hauptsächlich private Ölfirmen] und ihre Bezieher« müßten dies entscheiden, nicht die Regierung (Khristenko: Euro Switch Is Inevitable, ebd., 16.10.2003).

Tabelle 2 (Forts.)

Forderungen und Vorstellungen der EU und Rußlands und erzielte Ergebnisse

Was die EU wollte	Was Rußland wollte	Was dabei herauskam
Russische Monopole		
Beseitigung der Monopole russischer Firmen in den Bereichen Telekommunikation (Rostelekom), Banken- und Versicherungswesen, Tourismus und Bauwirtschaft.	Beibehaltung des Status quo.	Marginale russische Zugeständnisse ^f (z.B. Rostelekom soll bis 2007 sein Monopol im Kommunikationswesen verlieren). ^g
Kyoto-Protokoll		
Ratifizierung des Protokolls über die Verringerung von Treibhausgasen.	Ratifizierung als <i>bargaining chip</i> für EU-Unterstützung eines Beitritts Rußlands zur WTO.	Von der Duma ratifiziert (25.10.2004).
WTO-Beitritt Rußlands		
Zustimmung, falls Rußland EU-Bedingungen erfüllt.	Beitritt Rußlands zur WTO ohne Vorbedingungen.	EU sichert prinzipiell Unterstützung zu; unklar, welche Bedingungen bereits erfüllt worden sind und welche noch erfüllt werden müssen. ^c
Landwirtschaft		
	Abbau von EU-Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte der EU nach Rußland. Erhöhung der Quoten für Getreideimporte der EU. Verbesserte technische Regelungen für den Zugang russischer landwirtschaftlicher Produkte zur EU. – Vereinfachung von Veterinär-Dokumenten für Tierexporte.	Keine EU-Konzessionen. Von der EU konzidiert. ^a
Flüge über Sibirien		
Abschaffung der Transitgebühren und diskriminierender Preisstrukturen für Flüge europäischer Fluggesellschaften über Sibirien.		Rußland wird diese Praxis ändern, so daß sie »kostenentsprechend, transparent und nicht-diskriminierend« wird – bis zum Jahre 2013. ^h
Anti-Dumping-Verfahren		
	Erschwerung von Anti-Dumping-Verfahren gegen russische Firmen.	Von EU konzidiert. ^b
EU-Stahlimporte		
	Erhöhung des Einfuhrkontingents für Stahl.	EU stimmt Erhöhung um 438 000 t auf ca. 1,7 Mio. t zu. ^a
Landungsrechte für russische Flugzeuge		
	Russische Flugzeuge, die EU-Lärmschutznormen nicht genügen, sollen weiterhin auf europäischen Flughäfen landen dürfen.	Marginale EU-Konzession: Bis Ende 2004 dürfen »laute« russische Flugzeuge auf litauischen und ungarischen Flugplätzen landen.

a Protocol and Joint Statement [wie Fn. 23].

c EU-Rußland-Gipfelkonferenz in Moskau, 21.5.2004; Press Conference on Russia und Press Conference Following the EU-Russia Summit, 21.5.2004 [wie Fn. 24].

f Pascal Lamy: »Russia will be taking commitments to open its market« (EU-Rußland-Gipfelkonferenz in Moskau, 21.5.2004 [wie Fn. 24]).

g McGregor, EU Backs Russia's Bid [wie Fn. 24].

h Laut Pascal Lamy (EU-Rußland-Gipfelkonferenz in Moskau, 21.5.2004 [wie Fn. 24]).

Nato und ESVP

»Rußland verfolgt aufmerksam den Prozeß der Nato-Transformation und rechnet mit einer vollen Beseitigung direkter und indirekter Komponenten der antirussischen Ausrichtung aus der militärischen Planung und aus den politischen Deklarationen der Mitgliedsländer der Allianz.« (Russisches Verteidigungsministerium)²⁷

»Der Beitritt der Baltischen Staaten zur Nato ist eine vollendete Tatsache. Ich kann Ihnen ganz deutlich und unmißverständlich sagen, daß uns das nicht freut.« (Tschischow, stellvertretender russischer Außenminister)²⁸

Noch in der Jelzin-Ära und zu Beginn der Amtszeit Putins gab es fünf zentrale Bestandteile der russischen Politik gegenüber der Nato. Der erste bestand in der Übertragung des oben beschriebenen Ansatzes der Nutzung von Differenzen zwischen den USA und Europa auf den militärischen Bereich. Die Europäer sollten selbst für ihre Sicherheit sorgen, hieß es noch in der Mittelfristigen Strategie, zwar »ohne die Vereinigten Staaten und die Nato zu isolieren, aber auch ohne ihnen eine Monopolstellung auf dem Kontinent« einzuräumen. Rußland müsse seine Haltung zur Sicherheits- und Verteidigungsidentität der EU/WEU festlegen und »politische und militärische Kontakte mit der WEU als integraler Bestandteil der EU entwickeln«. Das sollte dazu beitragen, »ein Gegengewicht zum Nato-Zentrismus in Europa« zu bilden.

Ein zweiter, noch in der Jelzin-Ära verfolgter Ansatz war darauf gerichtet, die Existenzberechtigung der Nato prinzipiell in Frage zu stellen: Da nun der Kalte Krieg zu Ende sei und der Warschauer Pakt nicht mehr existiere, gebe es keinen Grund mehr für das Fortbestehen der Nato. Dieses Argument, das auch heute noch hier und dort im Moskauer sicherheitspolitischen Establishment gebraucht wird, hat sich durch die Wirklichkeit erledigt – nicht nur durch Entwicklungen in der westlichen Allianz, die Osterweiterung und Übernahme neuer Aufgaben, sondern auch durch

Rußlands Mitgliedschaft und Mitarbeit im Nato-Rußland-Rat.

Die dritte Komponente betrifft die Ausdehnung des geographischen Geltungs- und des funktionalen Anwendungsbereichs der Nato. Die militärische Intervention des Bündnisses gegen Jugoslawien wurde von Moskau nicht nur als »völkerrechtswidrige Aggression«, sondern auch als mit dem Nato-Vertrag unvereinbar gebrandmarkt, weil sie die Grenze des Geltungsbereichs der Nato überschritten habe. Allerdings gab Moskau diese Position auf – durch konkludentes Verhalten: und zwar durch Rußlands Beteiligung an SFOR in Bosnien-Herzegowina und KFOR im Kosovo sowie an den entsprechenden UN-Resolutionen, welche diese friedensichernden Missionen autorisierten. Ganz deutlich wird das in der Haltung Moskaus zur UN-mandatierten Internationalen Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) und der führenden Rolle, welche die Nato dort übernommen hat.²⁹

Das vierte Erbstück der Jelzin-Ära betrifft den Charakter des westlichen Bündnisses als *Militärorganisation*. Da das Bündnis militärischen Notwendigkeiten entgegen weiter fortbestehe, so auch heute noch der Standpunkt Moskaus, sollte es seine militärische Ausrichtung aufgeben und sich zu einer »politischen Organisation« wandeln – zu einer Art kollektiver Sicherheitsorganisation nach dem Vorbild der OSZE. In den von Verteidigungsminister Iwanow im Beisein Putins Anfang Oktober 2003 vorgestellten Änderungen der Militärdoktrin heißt es, Moskau verfolge »aufmerksam den Prozeß der Nato-Transformation« und rechne mit der »vollen Beseitigung direkter und indirekter Komponenten der antirussischen Ausrichtung aus der militärischen Planung und aus den politischen Deklarationen« des Bündnisses und seiner Mitgliedsländer. Diesen Ausführungen folgt die Warnung: »Wenn die Nato als militärische Allianz mit der heute bestehenden Offensivmilitärdoktrin erhalten bleibt, so wird das eine durchgreifende Umgestaltung der russischen militärischen Planung und der Prinzipien des Aufbaus der russischen Streitkräfte inklusive einer Änderung der russischen Nuklearwaffenstrategie erfordern.«³⁰

²⁷ Verteidigungsministerium der Russischen Föderation, Aktual'nye zadachi razvitiia Vooruzhennykh Sil Rossijskoj Federacii [Aktuelle Aufgaben für die Entwicklung der Streitkräfte der Russischen Föderation], Moskau, Oktober 2003, <<http://www.mil.ru/articles/article5005.shtml>>.

²⁸ Der stellvertretende russische Außenminister Wladimir Tschischow auf einer Pressekonferenz am 24.6.2004, in: <<http://www.fednews.ru>>; desgl. RIA »Novosti«, 25.6.2004, 14:00.

²⁹ Der stellvertretende russische Außenminister Tschischow hat sogar die »entscheidende Rolle, welche die Nato in den afghanischen Angelegenheiten spielt«, mit der Notwendigkeit einer besseren Koordination nationaler Sicherheitsleistungen begründet (ebd.).

³⁰ Verteidigungsministerium der Russischen Föderation, Aktual'nye zadachi razvitiia Vooruzhennykh Sil [wie Fn. 27]. In der westlichen Diskussion wird dieses Dokument je nachdem als

Die fünfte und letzte Komponente betraf die *zweite Runde der Nato-Osterweiterung*. Der russische Widerstand richtete sich vor allem gegen einen Beitritt der Baltischen Staaten. Die Nato, so das in der Endphase der Jelzin-Ära ins Spiel gebrachte Argument, dürfe eine »rote Linie« entlang der Grenzen der ehemaligen Sowjetunion nicht überschreiten. Nun ist sie aber überschritten worden – und dies, obwohl die von Putin wenige Wochen nach dem 11. September 2001 gestellte Vorbedingung der Umwandlung der Nato zu einer politischen Organisation nicht erfüllt wurde.³¹

Die gewandelten Beziehungen zwischen Rußland und der Nato lassen sich eindeutig auf der *praktischen Ebene* feststellen. Dem Vernehmen nach hat sich die Atmosphäre in dem im Mai 2002 neu konstituierten Nato-Rußland-Rat (NRR) erheblich verbessert, und der russische Beitrag in den NRR-Arbeitsgruppen ist konstruktiv. In vielen Bereichen der Zusammenarbeit werden immer wieder Fortschritte, Ergebnisse oder Zwischenergebnisse gemeldet:

- ▶ Rußland hat angeboten, sich im Kampf gegen terroristische Bedrohungen an den maritimen *Patrouillen- und Geleitschutzoperationen der Nato im Mittelmeer* (Operation Active Endeavor) zu beteiligen, und will Möglichkeiten prüfen, zusammen mit der Nato die *Luftüberwachung* zu koordinieren, um der Nutzung von Zivilflugzeugen für terroristische Zwecke entgegenzutreten (Cooperative Airspace Initiative).
- ▶ Im Bereich der nicht-strategischen Raketenabwehr (TMD) ist die erste Phase einer Studie zur Interoperabilität russischer und westlicher Systeme abgeschlossen worden; Rußland hat zusammen mit der Nato an einer ersten TMD-Stabsübung in Colorado Springs teilgenommen.
- ▶ Verteidigungsminister Iwanow hat eine Vereinbarung unterzeichnet, der zufolge das russische Verteidigungsministerium ein militärisches *Verbindungsbüro bei SHAPE* einrichten und die Militärmission der Nato in Moskau in ihren Funktionen aufgewertet wird.
- ▶ Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung gemeinsamer *frieden-*

Weißbuch, Eckwertepapier und neue Militärdoktrin bezeichnet.

31 »Man sagt immer, die Nato werde immer mehr politisch als militärisch. [...] Wenn dem so wäre, würde dies die Dinge erheblich verändern. [...] würden wir unsere Haltung gegenüber der Expansion [der Nato] revidieren.« (Putin am 3.10.2001 bei einem Besuch bei der Nato in Brüssel, zit. in: Suzanne Daley, Putin Softens His Stance against Nato Expansion, in: New York Times [Internetausgabe], 4.10.2001).

sichernder Operationen sollen geschaffen werden. Für eine gemeinsame, aus Nato- und russischen Truppen zusammengesetzte Friedenssicherungsbrigade will das russische Verteidigungsministerium eine militärische Einheit speziell ausbilden.

- ▶ Nachdem Rußland zusammen mit Nato-Staaten eine *zivile Notstandsübung* in Kaliningrad durchgeführt hat, sollen auch gemeinsame *Militärmanöver* stattfinden und soll die rechtliche Basis für den *Aufenthalt von Truppen* und die Stationierung militärischer Ausrüstung in den jeweiligen Ländern geschaffen werden.

Putins Westorientierung hat auch in einem veränderten Verhältnis zur EU und ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ihren Niederschlag gefunden. Die Wünschbarkeit einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa findet sich beispielsweise artikuliert in den Gemeinsamen Erklärungen der EU-Rußland-Gipfelkonferenzen in Paris im Oktober 2000, in Brüssel im Oktober 2001 und in Moskau im Mai 2002. Sie kehrt in Dokumenten wieder wie dem russischen »Aktionsplan« im ESVP-Bereich und den zwischen der EU und Rußland getroffenen »Vereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit im Bereich der Krisenbewältigung«. ³² Monatlich finden Treffen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) der EU-Troika und russischen Vertretern statt – »ein regelmäßiger und intensiver politischer Dialog, der in dieser Form mit keinem anderen Nicht-EU-Mitgliedstaat besteht«. ³³ Auch im militärischen Bereich gibt es institutionalisierte Zusammenarbeit: Seit November 2002 entsendet das russische Verteidigungsministerium einen Verbindungsoffizier zum EU-Militärstab in Brüssel. Diese Anbindung wurde auf dem Gipfel in St. Petersburg im Mai 2003 zu einem Ständigen Gemeinsamen Komitee aufgewertet.

Allerdings sind die praktischen Ergebnisse der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit dürftig. Der frühere russische Außenminister, Igor Iwanow, hat

32 Der von Rußland auf dem EU-Rußland-Gipfel im Mai 2002 in Moskau vorgelegte »Aktionsplan« ist unveröffentlicht. Die »Vereinbarungen« sind im Bericht des Vorsitzenden des Europäischen Rates auf der Sitzung in Sevilla, 21.–22.6.2002, im Anhang IV zu finden: <http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2002&bid=76&lang=1&cmsId=347>.

33 So das Auswärtige Amt in seiner Darstellung der Gemeinsamen Strategie der EU zu Rußland: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/russland_html>.

das mit den Worten auf den Punkt gebracht: »Der Eindruck entsteht, als entwickle sich unser gemeinsames Handeln im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu langsam. Manchmal tun wir so, als betrachteten wir die Stärkung der Zusammenarbeit in [diesem] Bereich als eine entfernte Aufgabe für künftige Generationen.«³⁴ Vorbei sei jedoch »die Zeit für Verzögerung und Aufschub«, man müsse nun »endlich von Worten zur Tat zu schreiten«.³⁵

Es gibt aber auch Gründe, warum *Rußland* wenig Interesse an einer Ausweitung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Europa zeigt. Dazu gehört der unvollkommene und begrenzte Charakter der ESVP. Ohne die erprobten Planungs- und Führungsfähigkeiten der Nato ist die ESVP funktionsunfähig. Warum sollte sich *Rußland* nicht gleich mit und in der Nato arrangieren, anstatt mit der EU? Wäre dies aus russischer Sicht nicht gerade deswegen ratsam, weil dem ESVP-Projekt immer noch die – wenn auch verdeckte – Absicht einer Distanzierung oder Emanzipierung von den USA anhängt? Zumindest wird dies in Washington vermutet, was für Moskau Grund genug ist, sich nicht sonderlich im ESVP-Rahmen zu engagieren.

Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen

»Sowohl Rußland als auch die Vereinigten Staaten sind daran interessiert, das Regime für die Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen und ihren Trägersystemen sowie für andere Massenvernichtungswaffen zu stärken. Davon hängt in erster Linie unsere nationale Sicherheit ab. Dies ist ein sehr wichtiger Beweggrund für unsere Zusammenarbeit.« (Putin)³⁶

34 Vystuplenie I. S. Ivanova pered predstavitel'jami obščestvenno-političeskich i delovych krugov FRG na temu »Rossija-Evropskij sojuz: sostojanie i perspektivy partnerstva« [Rede I. S. Iwanows vor Vertretern von Gesellschafts-, politischen und Wirtschaftskreisen Deutschlands zum Thema »*Rußland und die Europäische Union: Stand und Perspektiven der Partnerschaft*«], München, 10.3.2003, in: *Diplomatičeskij vestnik* (Internetausgabe), 27.1.2004.

35 So der damalige stellvertretende Leiter der Präsidialadministration, Sergey Prihodko, *Russia-EU Cooperation: The Need for a New Impetus*, in: *Europa Magazine*, (Oktober 2001) 3, zit. bei Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Paris: EU Institute for Security Studies, Mai 2003 (Chaillot Papers, Nr. 60), S. 75. Ähnlich auch Iwanow, *Vystuplenie* [wie Fn. 34].

36 Interview mit dem *Wall Street Journal* im Moskauer Kreml am 11.2.2002, in: *Presseabteilung des russischen Außen-*

»[Wir sind davon] überzeugt, daß Iran nicht die Absicht hat, eine Atombombe zu bauen.« (Putin)³⁷

»[Der Konflikt in Tschetschenien] ist kein Bürgerkrieg, sondern ein Krieg gegen Rußland, den uns der internationale Terrorismus mit dem Ziel erklärt hat, Territorien mit reichen Bodenschätzen zu ergreifen.« (Putin)³⁸

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist eine wichtige, russischen und amerikanischen Erklärungen zufolge sogar die wichtigste Komponente der internationalen Politik nach dem 11. September. Dabei ist aus russischer Warte das Verhältnis zu den USA von größerer Bedeutung als zu Europa: »In dieser Hinsicht [im Kampf gegen Terrorismus] scheint es einfacher zu sein, eine gemeinsame Grundlage für ein Übereinkommen mit den Vereinigten Staaten zu finden als mit einigen europäischen Staaten.«³⁹ Am weitestgehenden war vermutlich die russisch-amerikanische Kooperation während des Afghanistan-Krieges, als beide Staaten die Nordallianz gemeinsam unterstützten und *Rußland* der Errichtung amerikanischer Militärbasen in Usbekistan (Chana-bad) und Kirgistan (Manas) »zustimmte«. Danach wurde die zum Sturz des Taliban-Regimes und der Zerschlagung von al-Qaida eingerichtete russisch-amerikanische Afghanistan-Arbeitsgruppe zu einer Antiterrorismus-Arbeitsgruppe mit ausgedehntem Aufgabenfeld umgestaltet.⁴⁰

In der Arbeitsgruppe geht es um den Austausch von Informationen und die Koordinierung von Aktivitäten der Geheimdienste und der Dienste für innere Sicherheit sowie der Finanzministerien. Die Zusammenarbeit stößt allerdings auf Grenzen. Denn auch unter westlichen Geheimdiensten scheint man darauf erpicht zu sein, möglichst viel zu erfahren, aber

ministeriums, Mitteilung vom 12.2.2002, <www.mid.ru>.

37 Putin: »Iran baut keine Atombombe«, in: *Süddeutsche Zeitung* (SZ; Internetausgabe), 18.2.2005.

38 Zu Beginn der Militärintervention in Tschetschenien im September 1999; vgl. *Rossijskaja gazeta*, 25.9.1999.

39 Der russische Verteidigungsminister Sergej Iwanow am 12.9.2004 nach drei Telefongesprächen mit seinem amerikanischen Kollegen, Donald Rumsfeld, über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach dem Geiseldrama in Beslan, in: *Reuters* (Moskau), 12.9.2004.

40 Laut Botschafter Alexander Vershbow in einem Interview mit Peter Lavelle von UPI, in: *UPI* (Moskau), 22.4.2004. Auf amerikanischer Seite wird die Gruppe von Unterstaatssekretär Richard Armitage und auf russischer Seite vom Ersten stellvertretenden Außenminister Vjatcheslaw Trubnikow geleitet.

selbst nicht allzu viel preiszugeben. Darüber hinaus ist es – wie unter anderem Beslan gezeigt hat – in Anbetracht der schlechten Bilanz der Bemühungen russischer Geheimdienste, im eigenen Land terroristische Netzwerke zu durchdringen, zweifelhaft, ob Moskau wirklich über brauchbare Informationen verfügt.⁴¹

Tschetschenien

Unter Bezugnahme auf seine »antiterroristische Operation« in Tschetschenien beklagt Rußland seit Jahren den »Doppelstandard« und die »Doppelmoral« des Westens. Erstens bezeichne der Westen beispielsweise die Mitglieder von al-Qaida und Hamas als »Terroristen«, im Falle Tschetscheniens spräche er aber von »Widerstandskämpfern« und »Aufständischen«. Zweitens sei offensichtlich, wie Putin schon zu Beginn der militärischen Operationen in Tschetschenien sagte, daß die dortigen Terroristen »vom Ausland trainiert, finanziert und entsandt« werden.⁴² Der Westen nehme aber die Verbindung zum internationalen Terrorismus auch nach dem 11. September nicht ernst. Drittens weigere er sich, tschetschenische terroristische Organisationen als solche zu brandmarken und ihre Anführer auszuliefern.⁴³

Unter dem Eindruck des Geiseldramas in Beslan ging Putin noch weit über die »Doppelstandard«-Klage hinaus. Er warf ungenannten, im Ausland agierenden Kräften nicht nur vor, den Terrorismus nicht zu bekämpfen, sie würden ihn sogar als Instrument zur Zerschlagung Rußlands einsetzen. Manche wollten »ein saftiges Stück« aus unserem Fleisch herausreißen«, behauptete er. Dabei würden diese Kräfte davon ausgehen, daß »Rußland als eine der größten Nuklear-

mächte der Welt noch immer eine Bedrohung darstellt und es gelte, diese Bedrohung zu beseitigen. Der Terrorismus ist natürlich nur ein Instrument, um diese Ziele zu verwirklichen.«⁴⁴

Ganz ohne Vorteile für die Tschetschenienfrage ist allerdings Putins Westorientierung nicht gewesen. Zum einen fiel die Kritik westlicher Regierungen am russischen Vorgehen in Tschetschenien nur verhalten aus. Zum anderen half die Bush-Administration – wenn auch nicht zur vollen russischen Zufriedenheit – bei dem Bemühen mit, der von außen kommenden Unterstützung für den tschetschenischen Widerstand den Boden zu entziehen. Der überwiegende Teil des Westens weigert sich jedoch nach wie vor, Putin und seiner emphatisch formulierten Ansicht bezupflichten, es gebe »keinerlei Verbindung zwischen der Politik Rußlands in Tschetschenien und nachfolgenden Ereignissen [z.B. in Beslan]«. Hier liegt der Kern des Problems im Kontext der russischen Westpolitik: Die US-Regierung und EU-Institutionen ebenso wie große Teile der westlichen Öffentlichkeit bewerten das russische Vorgehen in Tschetschenien nicht nur als moralisch verwerflich, sondern sehen darin auch eine mögliche Ursache für eine Ausweitung des islamistischen Jihadismus über Tschetschenien und den Nordkaukasus hinaus – als potentielle Sicherheitsbedrohung nicht nur für Europa.

Nuklearsicherheit und Rußlands Atomwaffenkomplex

Auf der Gipfelkonferenz in Bratislava bezeichneten Bush und Putin in einer Gemeinsamen Erklärung über Nuklearsicherheit den »nuklearen Terrorismus« als eine der »ernstesten Gefahren, denen sich unsere

⁴¹ So waren die russischen Geheimdienste beispielsweise von den offensichtlich gut vorbereiteten und koordinierten Angriffen tschetschenischer Widerstandskämpfer auf Polizeiposten und öffentliche Einrichtungen in Nasran (Inguschetien) im Juni 2004 und der Geiselnahme in Beslan (Nordossetien) im September 2004 völlig überrascht.

⁴² Zitiert in: Rossijskaja gazeta, 25.9.1999.

⁴³ Abgelehnt wurde beispielsweise Moskaus Antrag, den von Maschadow zum »Außenminister« der tschetschenischen Untergrund-Regierung ernannten Vertrauten Iljas Achmadow russischen Gerichten zu überstellen. Auch dem in England lebenden »Kulturminister« Maschadows, Achmed Sakajew, wurde Asyl gewährt, ein russisches Auslieferungersuchen zurückgewiesen. Insgesamt vier von zwölf Ministern leben im Ausland. Dazu gehören »Gesundheitsminister« Umar Chanbijejew (Frankreich) und »Sozialminister« Aпти Bisultanow (Deutschland).

⁴⁴ In seiner Fernsehansprache nach der Geiselnahme in Beslan am 4.9.2004, *Obraščenie Prezidenta Rossii Vladimira Putina*, <http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374_76320.shtml>. Diese Sicht wird auch vom stellvertretenden Leiter der Präsidialadministration, Wladislaw Surkow, vertreten; *Začem nužny mery, kotorye predlažajet vlast'?* [Warum sind die von der Staatsmacht vorgeschlagenen Maßnahmen notwendig?], in: *Komsomol'skaja pravda*, (29.9.2004) 183, <http://www.integrumworld.com/eng_test/full.htm>.

⁴⁵ Am 6.9.2004 bei einem Treffen in Novo-Ogarjowo mit ausländischen Journalisten und Wissenschaftlern; wörtliches Zitat laut Jonathan Steele, Transcript of the First Part of President Putin's Meeting at Novo Ogarevo, <jonathan.steele@guardian.co.uk>.

beiden Länder gegenübersehen.«⁴⁶ Vermutlich aus Rücksicht auf russische Sensibilitäten stellten die Präsidenten fest, die Sicherheit nuklearer Einrichtungen in beiden Ländern genüge »gegenwärtigen Anforderungen«, doch die Anforderungen müßten an neue Gefahren angepaßt werden. Wie in vielen anderen vorherigen Erklärungen bereits angekündigt, sollen Konsultations- und Kooperationsmechanismen verbessert und neue Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Die wichtigste Absichtserklärung liegt aber wahrscheinlich darin, künftig nur noch schwach angereichertes Uran in amerikanischen und russischen Forschungsreaktoren in Drittländern zu verwenden, in denen derzeit hochangereichertes Uran verwandt wird. Verbrauchtes, hochangereichertes Uran soll aus den Forschungsreaktoren dieser Länder zurückgeführt werden.⁴⁷

Schätzungsweise gibt es derzeit in Rußland noch ungefähr 10 000 nukleare Sprengköpfe – die auf strategischen oder taktischen Trägersystemen disloziert sind oder außer Dienst genommen wurden und in Lagern verwahrt werden. Darüber hinaus befinden sich nukleare Brennstoffe in noch nicht entsorgten Kernreaktoren atomar betriebener U-Boote bei der Nordmeer- und Pazifikflotte sowie in nuklearen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen des weitverzweigten militärisch-industriellen Komplexes. Von den Präsidenten nicht angesprochen wurde aber die Tatsache, daß sämtliche »Cooperative Threat Reduction«-(CTR)-Programme Gefahr laufen, im Jahre 2006 beendet zu werden – es sei denn, Rußland zeigt mehr Entgegenkommen beim Zugang zu nuklearen Einrichtungen und bei ihrer Transparenz sowie hinsichtlich Steuerbefreiung und Ausschluß von Haftung der westlichen Partner im Rahmen ihrer Tätigkeit auf russischem Boden.⁴⁸

In diesem Zusammenhang ist ein Bericht des amerikanischen National Intelligence Council vom

November 2004 von Bedeutung, dem zufolge Nuklearmaterialien aus russischen Einrichtungen herausgeschmuggelt und bisher noch nicht aufgefunden worden seien.⁴⁹ CIA-Direktor Porter Gross teilt derartige Besorgnisse. In einem Hearing im Februar 2005 erklärte er, es sei »nur eine Frage der Zeit«, bis Terroristen Massenvernichtungswaffen erwerben und einsetzen würden. In russischen Einrichtungen fehle genügend Material, »so daß diejenigen, die das Know-how dafür haben, in der Lage seien, eine Nuklearwaffe zu bauen.«⁵⁰ Die von den amerikanischen Senatoren Sam Nunn und Richard Lugar entwickelten CTR-Programme haben unter anderem zum Ziel, derartigen Gefahren aus Rußland entgegenzuwirken. Die Zukunft von CTR und vergleichbaren Programmen ist allerdings ungewiß. Ein gemischtes Bild bietet sich auch bei der russisch-amerikanischen und russisch-europäischen Zusammenarbeit zur Abwehr von Sicherheitsbedrohungen aus dem Nahen und Mittleren Osten.

Irak

Moskau trug die UN-Resolution 1511 vom 16. Oktober 2003 mit, welche die Koalitionstruppen »unter einheitlicher Führung« und die von den USA eingesetzte Interimsregierung legitimiert sowie die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu auffordert, sich am Aufbauprozeß und an Stabilisierungsmaßnahmen im Irak zu beteiligen. Rußland hat insofern zusammen mit Frankreich und Deutschland die Übertragung der Souveränität auf die neu eingesetzte Regierung in Bagdad und die Abhaltung von Wahlen im Irak gutgeheißen. Diese Zustimmung vollzieht sich auf der »prinzipiellen« und glaubwürdigen Basis, Rußland habe kein Interesse daran, daß der Irak zu einem Faktor der Instabilität im Nahen und Mittleren Osten, möglicherweise zu einem Exportland für Terrorismus werde. Im Verhältnis zu den USA gilt weiterhin: »Unsere Partnerschaft mit den USA ist keine Geisel der Irak-Krise. Dafür gibt es viel zu viele gemeinsame Werte und gemeinsame Aufgaben, sowohl auf kurze als auf

⁴⁶ Joint Statement by President Bush and President Putin on Nuclear Security Cooperation, 24.2.2005, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/print/20050224-8.html>>.

⁴⁷ Die Absichtserklärung bezieht sich zwar nicht auf das russische Atomkraftwerk im iranischen Buschehr (siehe unten, S. 22). Doch die zwischen Moskau und Teheran vereinbarte Rückführung des verbrauchten hochangereicherten Urans nach Rußland liegt in der Logik der russisch-amerikanischen Erklärung.

⁴⁸ So die Bewertung der regierungsunabhängigen *Russian-American Nuclear Security Advisory Group* (RANSAC), Modest Progress on Nuclear Security at Bush-Putin Meeting, Pressemitteilung vom 24.2.2005, <www.ransac.org>.

⁴⁹ US Intelligence Concludes That Theft of Russian Nuclear Material »Has Occurred«, in: AFP (Washington), 23.2.2005, <http://news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/afp/20050223/pl_afp/usrussiannuclear_050223143741>.

⁵⁰ Testimony of Director of Central Intelligence, Porter J. Gross, Before the Senate Select Committee on Intelligence, 16.2.2005, <http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/Goss_testimony_02162005.html>.

lange Sicht.«⁵¹ Im August 2004 versicherte Putin: »Wir haben ein Interesse daran, jeglichen Beitrag zu leisten, um eine Verbesserung der Situation im Irak zu erreichen.«⁵²

Der materielle Beitrag, den Rußland zur Stabilisierung leistet, besteht im wesentlichen im Erlaß von bis zu 90% der irakischen Schulden in Höhe von ca. 8 Mrd. US-Dollar, die Saddam Hussein noch in der Sowjetära hauptsächlich für Waffenkäufe angehäuft hatte. Dem gegenüber steht die Tatsache, daß russische Firmen erheblich vom skandalumwitterten »Oil-for-Food«-Programm der UN profitiert haben: Ungefähr ein Drittel der insgesamt 64 Mrd. US-Dollar umfassenden Verträge wurde mit ihnen abgeschlossen.⁵³ Nach dem Auslaufen des Programms unterzeichnete LUKoil einen Vertrag mit Refinery Associates of Texas, Inc., das die Lieferung von einigen Hunderttausend Tonnen Benzin und Dieselkraftstoff an den Irak vorsieht.⁵⁴ Keine Entscheidung gibt es allerdings über das Schicksal des 1997 mit Saddam Hussein geschlossenen Vertrags, die großen Ölvorkommen in West-Kurna mit Hilfe von Investitionen russischer Firmen in Höhe von 3,7 Mrd. US-Dollar zu erschließen.

Im Endergebnis wird deutlich, daß sich die russische Politik an den amerikanischen Stabilisierungsbemühungen im Irak weder aktiv beteiligt noch sie behindert. Vielmehr scheint Putin abzuwarten, wie sich die Lage entwickelt – dies allerdings im Bewußtsein, daß ein Scheitern der amerikanischen Stabilisierungsbemühungen auch russischen Interessen schaden würde.

⁵¹ So Sergej Prichodko, Berater des russischen Präsidenten für außenpolitische Fragen, zit. nach Andrew Jack/Stefan Wagstyl, Optimism on Russian Postwar Accord with US, in: Financial Times, 16.5.2003, S. 3.

⁵² Auf dem Gipfeltreffen mit Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac Ende August 2004 in Sotschi; Daniel Brössler, Auf einer Welle am Schwarzen Meer, in: SZ, 1.9.2004, S. 9.

⁵³ Angaben laut dem Bericht der von den UN eingesetzten Untersuchungskommission zum »Oil for Food«-Programm (Duelfer-Report); Colum Lynch, Firms in Iraq's Oil-for-Food Program Revealed, in: Washington Post (Internetausgabe), 22.10.2004. Namentlich wurden Sarubeshneft und Alfa Eko genannt.

⁵⁴ Unterzeichnerin des Vertrags ist die LUKoil-Tochter LITASCO; LUKoil Will Supply Oil Products to Iraq, in: The Russia Journal, 19.3.2004, <<http://www.russijajournal.com/news/cnews-article.shtml?nd=43003>>. Die Lieferungen begannen im April 2004.

Iran

Ausgangspunkt jeglicher Analyse der russisch-iranischen Beziehungen sollte sein, daß es Teheran ernst damit ist, eine militärische Atommacht zu werden. Auch die Entwicklung von Mittelstreckenwaffen (Schahab-3-Raketen) und der Kauf von Marschflugkörpern von der Ukraine unterstreichen Teherans militärische Ambitionen. Die russische Dimension hat dabei vier Komponenten. Erstens geht es um das 1000-Megawatt-Atomkraftwerk in Buschehr südwestlich von Isfahan, das von Rußland gebaut wird. In Aussicht genommener Termin der Fertigstellung ist jetzt das Jahr 2006. Russische Absichten und Pläne gehen aber über dieses Projekt weit hinaus. Beispielsweise kamen Rußland und Iran im August 2004 überein, zusätzlich zur Fertigstellung der Anlage in Buschehr weitere Atomkraftwerke zu bauen. Die genaue Anzahl wurde in einem (unveröffentlichten) Abkommen nicht festgelegt.⁵⁵

Eine zweite Komponente betrifft *angereichertes Uran*. Auf russischem Territorium befinden sich erhebliche Mengen dieses Materials in nuklearen Forschungseinrichtungen, in abgebauten und gelagerten Sprengköpfen und in den Reaktoren atomar betriebener U-Boote der Nordmeer- und Pazifikflotte. Wie die Inspektoren der IAEA im Februar 2004 feststellten, stammte das in iranischen Zentrifugen verwandte angereicherte Uran aus russischen Quellen – westlichen Geheimdiensten zufolge »mit einiger Sicherheit« aus russischen U-Booten.⁵⁶

Die dritte Komponente ist russische *Technologie* zur Urananreicherung; ihre Verwendung in Iran wurde ebenfalls in einem Bericht der IAEA festgestellt, der dem Gouverneursrat für seine Sitzung am 20. November 2003 übergeben wurde.⁵⁷

Viertens sollen amerikanischen Erkenntnissen zufolge auch russische Technologie und russisches

⁵⁵ Laut Angaben von Assadollah Saburi, dem stellvertretenden Leiter der iranischen Atomenergiebehörde; Rußland baut für Iran weitere Atomkraftwerke, in: NZZ, 23.8.2004, S. 2.

⁵⁶ Manfred Plantföhrer, Rußland hat nach Geheimdienst-Erkennntnissen heimlich Brennstäbe der Atom-Flotte bezogen, in: Die Welt (Internetausgabe), 12.6.2004. Aus nicht näher erläuterten Gründen vertraten die IAEA-Inspektoren die Ansicht, das Uran stamme nicht direkt aus Rußland; siehe William J. Broad, Iran Uranium Tied to Russia, in: International Herald Tribune (IHT), 1.3.2004, S. 3.

⁵⁷ George Jahn, Russia Surfaces in IAEA's Probe of Iran, Bericht der Associated Press in: Moscow Times, 21.11.2003, S. 3. Andere Lieferstaaten, die genannt wurden, waren China und Pakistan.

Know-how zur Entwicklung von *Mittelstreckenraketen* nach Iran gelangt sein.⁵⁸

Moskau hat in der Vergangenheit jegliche Kritik an der russisch-iranischen Zusammenarbeit in Nuklearfragen zurückgewiesen. Gegenüber Bundeskanzler Schröder soll Putin bei seinem Treffen in Sotschi Ende August 2004 geäußert haben, er werde es nicht hinnehmen, daß Iran zur Atommacht werde.⁵⁹ Damit würde die Tatsache im Einklang stehen, daß der Kreml die Bemühungen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens unterstützt, Iran zu einem endgültigen Verzicht auf Urananreicherung zu bewegen.

Russische Haltung und Interessen unterscheiden sich aber immer noch deutlich von denen der Vereinigten Staaten. Aus Sicht der Bush-Administration konvergieren in Iran (wie vorher im Irak) die Bedrohungen aus internationalem Terrorismus und der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen. Iran war und ist in dieser Perspektive »Schurkenstaat«, Teil der »Achse des Bösen« und einer der »Außenposten der Tyrannei«; das Land unterstütze Terroristen wie die Hisbollah und trachte dazu noch nach Atomwaffen. Der Kreml trennt die beiden Problembereiche: Er übt zwar Druck auf Teheran in der Nuklearfrage aus, enthält sich aber der Kritik an der iranischen Innenpolitik, schweigt zu Verbindungen zwischen Hisbollah und Teheran, betreibt Handel, liefert konventionelle Waffen und pflegt regen diplomatischen Kontakt.

Bis vor kurzem hat sich Putin bemüht, einen mittleren Kurs zwischen den Positionen Washingtons und Teherans zu steuern. Dieser verläuft aber, so scheint es, immer mehr zugunsten Irans. Besonders deutlich wurde diese Tendenz nach einem Treffen Putins mit dem iranischen Atom-Chefunterhändler Hassan Rouhani in Moskau im Februar 2005. Unter Bezugnahme auf eine mit Teheran getroffene Vereinbarung über die Rücknahme abgebrannter atomarer Brennstoffe zeigte sich der russische Präsident unbesorgt: Rußland werde seine Zusammenarbeit mit Teheran »auf allen Feldern fortsetzen, einschließlich der Nuklearenergie«, denn »die jüngsten Schritte der iranischen Seite haben uns überzeugt, daß Iran nicht die Absicht hat, eine Atombombe zu bauen«.⁶⁰

58 Einzelheiten dazu in: Hannes Adomeit, *Rußlands Rüstungsindustrie – Struktur und internationale Verflechtungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2004 (S 15/04).

59 Moskau bietet Iran weiteren Reaktor an, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 19.10.2004, S. 6.

60 Putin: »Iran baut keine Atombombe«, in: *SZ* (Internetausgabe), 18.2.2005.

Nordkorea

In den Beziehungen zu Nordkorea war Rußlands Politik bisher durch eine Diskrepanz gekennzeichnet: Einerseits schloß sich Moskau der international weit hin geteilten und besonders nachdrücklich von den USA vertretenen Position an, Nordkorea solle Programme zur Entwicklung von Nuklearwaffen sowie von Mittel- und Interkontinentalraketen aufgeben. Andererseits wurden konkrete Maßnahmen abgelehnt, um Pjöngjang zur Aufgabe dieser Programme zu zwingen. Hauptargument war, daß es verfrüht sei, das Problem in den UN-Sicherheitsrat zu bringen; es sei nur zu lösen durch Verhandlungen und verschnürt zu einem »Paket«, in dem Nordkorea Sicherheitsgarantien, Wirtschaftsbeziehungen, verbesserte Energieversorgung und humanitäre Hilfsleistungen angeboten werden.

An entsprechenden Bemühungen Moskaus mangelte es schon vor dem 11. September nicht. Wie bei den Vermittlungsversuchen zwischen Saddam Hussein und den Bush-Senior- und Bush-Junior-Administrationen im Irak billigten sich russische Politiker und Diplomaten (und billigten ihnen wiederum westliche Kommentatoren) in Nordkorea eine Sonderstellung zu, die sie aus den »traditionell« guten Beziehungen in der Sowjetära und eigenen Erfahrungen mit totalitären Regime ableiteten. So besuchte Putin die nordkoreanische Hauptstadt im Juli 2000, nicht lange nach seinem Amtsantritt. Ein Jahr später traf Kim Jong-il den russischen Präsidenten im Verlauf einer Zugreise, die ihn nach Moskau und St. Petersburg führte. Eine dritte Begegnung fand im August 2003 in Wladivostok statt.

Die These einer russischen Sonderstellung und eines besonderen Einflusses auf Nordkorea wurde aber bereits wenige Wochen nach Putins ersten Gesprächen mit Kim Jong-il erschüttert. Bei seinem Besuch in Pjöngjang hatte der russische Präsident verkündet, Nordkorea werde militärisch orientierte *Raketenprogramme* aufgeben, wenn man dem Land dafür Satellitentechnik für zivile Zwecke zur Verfügung stelle. Der russische »Erfolg« wandelte sich jedoch wenig später in eine peinliche Niederlage, als Kim Jong-il sich von der Putinschen Aussage überrascht zeigte und meinte, die ganze Sache sei nur ein »Scherz« gewesen.⁶¹

61 Doug Struck/Joohee Cho, *North Korean Chief Throws Missile Offer into Doubt*, in: *IHT*, 15.8.2000, S. 1, 4.

Nicht nur bei der Frage von Trägersystemen für Nuklearwaffen waren russische Analysen des Problems verfehlt und Ansätze zu dessen Lösung erfolglos, auch bei den *Waffen* selbst. Noch im Jahre 2003 wiederholten sowohl Verteidigungsminister Iwanow als auch Atomminister Alexander Rumjanzew ihre Ansicht, daß Nordkorea mit seinem Programm kaum vorangekommen sei. Fünfzig Jahre werde Pjöngjang noch brauchen, um eigene Atomwaffen zu bauen.⁶² Im Februar 2005 behauptete Nordkorea demgegenüber erstmals offiziell, über Nuklearwaffen zu verfügen. Wenn auch Anzahl und Einsatzfähigkeit der Waffen umstritten sein mögen, sind heute kaum noch Zweifel an der Tatsache des Waffenbesitzes angebracht. Dies wiederum bestätigt die oben geäußerten Zweifel an der Qualität der russischen Aufklärung.⁶³

Welche Lehren sind aus den drei Fallbeispielen zu ziehen? Es ist auch im *russischen* Interesse, den internationalen Terrorismus wirksam zu bekämpfen und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Das hat Putin klar festgestellt. Der russische Präsident hat aber in allen drei Fällen die Anwendung militärischer Gewalt abgelehnt und die Notwendigkeit eines Regimewechsels als Voraussetzung einer Problemlösung verneint. Unter Berufung auf eine Sonderstellung in den betreffenden Ländern und Regionen und der damit angeblich verbundenen Möglichkeit, eine Mittlerrolle zu übernehmen, hat Rußland wirtschaftliche und strategische Sonderinteressen verfolgt. Rußland konnte mit seinem Mittelweg und seiner Mittlerrolle aber nicht die gewünschten Ergebnisse erzielen. Die Regime von Saddam Hussein, Chamenei/Chatami und Kim Jong-il haben russische Unterhändler genauso hintergangen wie amerikanische und europäische.

Es fällt schwer, den Kampf gegen internationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen als zentralen Beweggrund der russischen Westorientierung anzusehen. Rußland hat eher auf die

amerikanische Politik reagiert, sich (oft widerwillig) an sie angepaßt, aber nicht aktiv, vorbeugend und gestaltend agiert.

Wirtschaftliche Aspekte

»Die grundlegenden langfristigen strategischen Ziele und Interessen unseres Landes können nur unter den Bedingungen unserer tiefgreifenden und konstruktiven Einbeziehung in die Weltgemeinschaft und der Entwicklung partner-schaftlicher Beziehungen mit dem Westen erreicht werden.« (Putin)⁶⁴

»Ich sage es offen, ohne ausländisches Kapital wird das Land [nur] längerfristig und schwer auf die Beine kommen. Zeit für langsame Wiedergeburt haben wir nicht. Das heißt, wir müssen alles tun, damit ausländisches Kapital in unser Land kommt.« (Putin)⁶⁵

Wichtiger Beweggrund für die Westorientierung sind wirtschaftliche Faktoren. Durch Putins Denkansätze zieht sich wie ein roter Faden die Vorstellung, Rußland als starken Staat mit einer modernen, hochentwickelten Wirtschaft wiedererstehen zu lassen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat Putin gefordert, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit anhaltend hohen Wachstumsraten über einen Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren zu verdoppeln oder gar zu verdreifachen.⁶⁶ Dem Westen wird dabei eine wichtige Rolle zugewiesen: Er soll mithelfen, Rußlands Bodenschätze

⁶⁴ So in seiner Eigenschaft als Premierminister in einem Interview mit der *Financial Times*, in: Richard Lambert/John Thornhill, Interview of Vladimir Putin, the Russian Prime Minister, in: *Financial Times*, 11.12.1999.

⁶⁵ Ende Dezember 1999 kurz vor seiner Ernennung zum Präsidenten in seiner sogenannten »Millenniumsbotschaft«, ein im Internet und in russischen Zeitungen publiziertes Dokument, das Rußland den Weg ins neue Jahrtausend weisen soll; V. Putin, *Rossija na rubeže tysjačiletij* [Rußland an der Schwelle zum neuen Jahrtausend], in: *Nezavisimaja gazeta*, 30.12.1999, S. 4.

⁶⁶ In seiner Millenniumsbotschaft fordert Putin Wachstumsraten von 8 bis 10% pro Jahr über einen Zeitraum von fünfzehn Jahren hinweg, was eine Verdreifachung des BIP bedeuten würde; siehe Roland Götz, *Die wirtschaftliche Programmatik in Putins Millenniumsbotschaft*, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 6.1.2000 (Aktuelle Analysen, Nr. 3/2000). Danach, als Präsident, hat Putin immer wieder mindestens eine Verdoppelung des BIP innerhalb von zehn Jahren gefordert, so beispielsweise in seinen Botschaften an die Nation vom 16.5.2003 und 26.5.2004.

⁶² Markus Wehner, Putin, die stille Diplomatie und Kim Jong-ils kleiner Witz, in: *FAZ*, 31.1.2003, S. 3.

⁶³ Siehe S. 20. An gutem Willen scheint es allerdings nicht gemangelt zu haben. In den neunziger Jahren plazierte der russische Auslandsgeheimdienst SWR Geräte in der russischen Botschaft in Pjöngjang, die ihm von der CIA zur Verfügung gestellt wurden und mit denen Anzeichen nuklearer Aktivitäten registriert werden konnten. Experten der CIA trainierten ihre Kollegen vom SWR in der Handhabung der Geräte. Zu welchen Ergebnissen die Kooperation führte, ist allerdings nicht bekannt; James Risen, *CIA Got Russians to Spy on North Korean Nuclear Program*, in: *IHT*, 21.1.2003, S. 3.

zu entwickeln und seine Wirtschaft mittels Kapital-, Know-how- und Technologietransfer zu modernisieren. Putin verkündete seinen Willen, »alles zu tun, damit ausländisches Kapital in unser Land kommt«. ⁶⁷ Zu diesem Zweck und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit russischer Produkte auf dem Weltmarkt wollte er eine »Liberalisierung unserer Politik« in der Binnenwirtschaft vorantreiben. ⁶⁸ Der Logik dieses Ansatzes entspricht, daß die russische Westpolitik in den Dienst dieser Ziele gestellt würde.

Als unbestritten kann gelten, daß wirtschaftliche Modernisierung tatsächlich einer der wichtigsten Beweggründe für die von Putin durchgesetzte Westorientierung ist. Allerdings ist auch in dieser Hinsicht die Politik des Kremls weder eindeutig noch eindimensional und das Argument der »Ökonomisierung« der russischen Außenpolitik übertrieben. ⁶⁹ Wirtschaftliche Mittel, vor allem Öl und Gas, das für ihren Export notwendige Pipelinennetzwerk (Gasprom und Transneft) sowie die Lizenzvergabe an in- und ausländische Konzerne werden vielmehr in den Dienst politischer und strategischer Interessen gestellt. Insofern ist der Kern der russischen Innen- und Außenpolitik eher durch eine *Politisierung der Ökonomie* charakterisiert.

Handelsbeziehungen

Die Rolle Rußlands im Welthandel ist mit einem Anteil von 1,8% äußerst gering. ⁷⁰ Die *regionale* Konzentration und die *Struktur* seines Außenhandels ist aber dennoch von wirtschaftlicher wie auch politischer Bedeutung.

Tabelle 3 (S. 26) zeigt das große Übergewicht Europas im russischen Außenhandel. Die EU-15 machten in den ersten drei Quartalen 2004 35,5% des Umsatzes aus, die EU-Beitrittsländer 12,9%, die EU-25 insgesamt

48,4%. Dagegen ist der Anteil der USA mit 3,8% marginal; er fällt nicht nur weit hinter Europa zurück, sondern auch hinter die GUS (19%) und China (6,2%). Entgegen verbreiteten Erwartungen, daß sich Putins Westorientierung in einem merklichen Anwachsen des Westhandels niederschlagen würde, ist im Gegenteil ein – wenn auch leichter – Rückgang zu verzeichnen. Dagegen ist der Trend zu einem Anwachsen des Handels mit der GUS unverkennbar. Sicher folgt der (steigende) Handel mit der GUS auch Absatz- und Rentabilitätsgesichtspunkten. Zu vermuten ist aber darüber hinaus, daß Putins oben beschriebene *politische* Vorgaben dafür verantwortlich sind: Stärkung des russischen Einflusses auf postsowjetischem Raum, Verdichtung des Beziehungsgeflechts und Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums.

Weiterhin fällt in Tabelle 3 sofort ins Auge, daß es im Außenhandel insgesamt wie im Westhandel erhebliche *Überschüsse* gibt, die im Handel mit den neuen EU-Beitrittsländern besonders ausgeprägt sind. Die Erklärung dafür ist offensichtlich: Rußland ist es nicht gelungen, das bereits in der Sowjetära bestehende Ungleichgewicht im Handel zu beseitigen. Wie Tabelle 4 unterstreicht, liegt der Schwerpunkt weiterhin auf dem Export von Öl, Gas und anderen Rohstoffen; der Import von Industriewaren dagegen erfolgt nicht in entsprechendem Volumen, weil die Absorptionsfähigkeit der Industrie begrenzt ist. Im Bereich der industriellen Erzeugnisse ist Rußland fast nur bei Rüstungsgütern international konkurrenzfähig. Derzeit exportiert es Waffen im Wert von immerhin 5,4 Mrd. US-Dollar. ⁷¹ Im Handel mit dem Westen spielt der Rüstungsexport aber praktisch keine Rolle, Rüstungsgüter werden auch nicht in die Länder des ehemaligen Warschauer Pakts ausgeführt. ⁷²

⁶⁷ Millenniumsbotschaft [wie Fn. 65].

⁶⁸ Interview mit der *Financial Times* [wie Fn. 64].

⁶⁹ Dieses Argument wurde von Celeste A. Wallander, *The Economization, Rationalization, and Normalization of Russian Foreign Policy*, Harvard University, August 1997, (PONARS Policy Memo 1), <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0001.pdf>, schon auf die Außenpolitik Jelzins gemünzt. Putins Außenpolitik als »Ökonomisierung« bei Sabine Fischer, *Russische Außenpolitik: Neue Akzente, bleibende Ambivalenzen*, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, 19.12.2003 (Rußland-Analysen, Nr. 10).

⁷⁰ Wirtschaftsminister German Gref im Jahre 2003, <<http://newsfromrussia.com/main/2004/03/02/52589.html>>.

⁷¹ Laut Angaben der Rüstungsagentur Rosoboronexport für 2004; Interfax AVN (Moskau), 18.11.2004. Im Vorjahr betrug das Volumen des russischen Waffenexports 5,6 Mrd. US-Dollar; siehe Adomeit, *Rußlands Rüstungsindustrie* [wie Fn. 58].

⁷² Diese Staaten gehen zu Nato-Standards und zu Waffen aus amerikanischer und europäischer Produktion über, die in der westlichen Allianz eingeführt sind. Derzeit liefert Rußland praktisch nur Ersatzteile für Waffen aus sowjetischer Produktion u.a. für die noch im Arsenal Polens, Rumäniens und der Slowakei befindlichen wenigen MiG-29. Der Schwerpunkt des russischen Waffenhandels liegt nicht in Europa, sondern in Asien (China, Indien); siehe Adomeit, *Rußlands Rüstungsindustrie* [wie Fn. 58].

Tabelle 3

Rußlands Außenhandel Januar bis August 2004 und Anteilsvergleiche 2002 und 2003 (in Mio. US-Dollar)

	Umsatz Jan.–Aug. 2004	Export	Import	Anteil am Umsatz Jan.–Aug. 2004 (%)	Anteil am Umsatz 2003 (%)	Anteil am Umsatz 2002 (%)
Insgesamt	151.877,8	105.409,8	46.468,0	100,0	100,0	100,0
EU-25	73.499,4	52.579,7	20.920,0	48,4	49,2	49,0
EU-15	53.864,8	36.341,3	17.523,5	35,5	36,1	36,8
EU-Beitritts- länder	19.634,6	16.238,4	3.396,5	12,9	13,1	12,2
Deutschland	14.696,8	8.185,7	6.511,1	9,7	9,7	9,6
USA	5.811,2	3.847,0	1.964,2	3,8	3,7	4,6
GUS	28.917,8	17.781,0	11.136,8	19,0	17,8	16,9
China	9.422,2	6.670,4	2.571,9	6,2	6,1	6,0

Quelle: Vnešnjaja trgovlja Rossijskoj Federacii po osnovnym stranam [Der Außenhandel Rußlands nach den wichtigsten Ländern], in: Gosudarstvennyj tamožennyj komitet Rossijskoj Federacii, 7.10.2004, <<http://www.customs.ru/ru/stats/stats/popup.php?id391=30&i391=1>>.

Tabelle 4

Warenstruktur des Exports der Russischen Föderation 2003

	Summe (Tsd. US-Dollar)	Anteil am Gesamtexport (%)
Export insgesamt	126.157.501	100,0
Mineralprodukte	73.681.785	58,4
davon Brenn- und Energierstoffe	72.949.206	57,8
Edelsteine, Edel- metalle und Erzeugnisse daraus	5.190.085	4,1
Metalle und Metall- erzeugnisse	17.431.830	13,8

Quelle: Rusimpex, Ekonomika i statistika vnešnej trgovli [Wirtschaft und Außenhandelsstatistik], <<http://www.rusimpex.ru/Content/Economics/Rustrade/exp-tovstr03.htm>>.

Von erheblicher Bedeutung sind dagegen russische Energielieferungen, vor allem der Export von Öl und Gas – sowohl objektiv (Volumen des Exports) als auch subjektiv, im Bewußtsein vor allem europäischer Regierungen, darunter auch der deutschen. Aus amerikanischer Sicht ist Rußland mit lediglich 5% der Erdölreserven zwar nicht ganz zu vernachlässigen, aber es ist damit nicht wichtiger als andere Länder und Regionen der Welt (Venezuela, Nigeria usw.) und keineswegs so wichtig wie der Nahe und Mittlere Osten: Auch wenn jeder Tropfen der jährlichen russischen Rohölproduktion (412,5 Mio. t) in die USA exportiert

Tabelle 5

Erdöl- und Erdgaseinfuhren Gesamteuropas (EU-35) 2000 und 2020

	2000	2020	Veränderung 2000–2020
Erdöl			
Nettoeinfuhr der EU-35 (Mio. t)	428	> 600	ca. 180
davon aus Rußland	128	160	ca. 30
Rußlands Anteil	30%	27%	
Erdgas			
Nettoeinfuhr der EU-35 (Mrd. m ³)	200	ca. 500	ca. 300
davon aus Rußland	134	165	ca. 30
Rußlands Anteil	67%	33%	

Quelle: Roland Götz, Rußlands Energiestrategie und die Energieversorgung Rußlands, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (S 6/04).

würde, wäre das nicht genug, um den amerikanischen Importbedarf (511 Mio. t) zu decken, geschweige denn den Verbrauch insgesamt.⁷³ Für Europa dagegen spielt, wie in Tabelle 5 dargestellt, der Ölimport aus Rußland eine große Rolle.

Die EU-35 führte im Jahre 2000 von den insgesamt 145 Mio. t des exportierten russischen Rohöls den

⁷³ Berechnet nach 8,5 Mio. Barrel/Tag (russische Produktion) und 11 Mio. Barrel/Tag (Volumen des amerikanischen Ölimports); Edward C. Chow, U.S.–Russia Energy Dialogue: Policy, Projects, or Photo-Op?, in: Foreign Service Journal (Internetausgabe), Dezember 2003.

Löwenanteil von 128 Mio. t ein, was einem Anteil von 30% der gesamten Rohölimporte der EU-35 entspricht.⁷⁴ Der russischen Energiestrategie aus dem Jahre 2003 zufolge soll dieser Anteil bis 2020 leicht (auf 27%) *gesenkt werden*.

Bei Erdgas sind die Asymmetrien noch ausgeprägter. Die USA führen kein Erdgas aus Rußland ein; der Import von Flüssiggas (LNG) wäre technisch möglich, ist derzeit aber noch wenig rentabel. Die Länder der EU dagegen importierten im Jahr 2000 von den 200 Mrd. m³ russischen Erdgases 134 Mrd. m³, einen Anteil von 67%. Entsprechend der russischen Energiestrategie aus dem Jahre 2003 soll dieser Anteil bis 2020 auf 33% *zurückgehen*⁷⁵ – was wiederum der verbreiteten These einer engen Verbindung zwischen der strategischen Westorientierung Putins und ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung widerspricht.

Derartige Szenarien werfen die Frage auf, wie sich diese strategisch-ökonomische Verbindung im russischen Außenhandel tatsächlich darstellt. Ist – anders als im Verhältnis zu den USA – die »Abhängigkeit« Europas von russischem Öl und Gas ein wichtiges Instrument der Außenpolitik Putins? Im Handel mit den GUS-Staaten, wie es beispielsweise an Präferenzpreisen bei Erdöl und Erdgas ersichtlich wird, ist die politische Instrumentierung erkennbar,⁷⁶ im Verhältnis zur EU-35 jedoch praktisch nicht. Die politische Abhängigkeit ist eine Gefahr, die eher in den *Vorstellungen* europäischer Entscheidungsträger als in den westpolitischen Ansätzen Putins eine Rolle spielt.⁷⁷

⁷⁴ Angaben laut der russischen Energiestrategie bis 2020; Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda [Energiestrategie Rußlands bis 2020], gebilligt am 28.8.2003, <www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf>. Mit EU-35 sind die Länder West- und Osteuropas gemeint, einschließlich der Türkei, aber ohne die GUS-Staaten. Ausführliche Analyse bei Roland Götz, Rußlands Erdöl und Erdgas drängen auf den Weltmarkt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (S 34/04), S. 7.

⁷⁵ Einzelheiten bei Roland Götz, »Schweigen für Gas?« Deutschlands Abhängigkeit von Rußlands Energielieferungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (SWP-Aktuell 43/04).

⁷⁶ So muß Ruhrgas, das Anteilseigner an Gasprom ist, ca. 100 US-Dollar pro 100 000 m³ Erdgas zahlen. Das ist vier mal so viel wie der russische Verbraucher und drei mal so viel wie Belarus zahlen muß; siehe Jan Leijonhielm/Robert L. Larsson, Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, November 2004 (SE-172 90), S. 65.

⁷⁷ Über den Grad der vermuteten politischen Abhängigkeit und des Einflusses auf die Rußlandpolitik lassen sich aller-

Investitionen

Die Politisierung der Ökonomie hat neben anderen Faktoren dazu geführt, daß Putins erklärtes Ziel, umfangreiche ausländische Direktinvestitionen (FDI) ins Land zu holen, nicht erreicht worden ist. Das zeigt sich unter anderem an den Zahlen für den Zeitraum von Januar bis September 2004 (siehe Tabelle 6).⁷⁸

Tabelle 6

Ausländische Investitionen in die Wirtschaft Rußlands, Januar–September 2004 (Mio. US-Dollar)

Luxemburg	6.757	Frankreich	1.925
Großbritannien	4.856	USA	1.624
Niederlande	3.587	Deutschland	1.168
Zypern	2.850		
Insgesamt			29.135

Quelle: Ob inostrannyh investiciach v ekonomiku Rossii v janvare–sentjabre 2004 goda [Ausländische Investitionen in die Wirtschaft Rußlands, Januar–September 2004], in: <www.gks.ru>.

Diese Zahlenangaben sind insofern problematisch, als die Investitionsmittel vermutlich zum größten Teil nicht aus einheimischen Unternehmen der aufgeführten Länder stammen, sondern teils buchungs-technischen Charakter haben (Luxemburg, Niederlande), teils »geparkte« Fluchtgelder sind, die nach Rußland zurückkehren (Zypern). Bei allen Vorbehalten gegenüber dem Zahlenmaterial lassen sich dennoch einige Schlußfolgerungen von grundsätzlicher Bedeutung ziehen:

- Der Anteil der auf Dauer angelegten und für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes entschei-

dings nur Spekulationen anstellen, wissenschaftlich nachweisbar ist beides wohl nicht. Erkennbar und von Interesse ist allerdings ein *Paradox*: Die neuen EU-Mitglieder, die von russischen Energielieferungen sehr viel abhängiger sind als die alten, nehmen gegenüber den Entwicklungen in Rußland eine *kritischere* Haltung ein.

⁷⁸ Unter dem Begriff »kumulierter Gesamtbestand ausländischer Investitionen« faßt die russische Statistik drei Kategorien zusammen: Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und »sonstige«. Unter der letztgenannten Position werden Darlehen diverser internationaler Geldgeber, Handelskredite und Finanzmittel für eine Frist von unter 120 Tagen subsumiert. Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Christian Meier, Deutsch-Russische Wirtschaftsbeziehungen unter Putin: Praxis – Probleme – Perspektiven, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 42/04).

denden ausländischen *Direktinvestitionen* am Gesamtvolumen betrug in den ersten drei Quartalen des Jahres 2004 lediglich 19,2% (5,6 Mrd. US-Dollar; 2003: 6,8 Mrd. US-Dollar). Für ein Land dieser Größe und gemessen an notwendigen Investitionsanforderungen ist das eine verschwindend geringe Summe. (Zum Vergleich: FDI in Polen 2003: 6,4 Mrd. US-Dollar.)⁷⁹

- Das Volumen *russischer Direktinvestitionen* im Ausland (2003: 9,7 Mrd. US-Dollar) *übersteigt* das Volumen ausländischer FDI in Rußland.⁸⁰ Der Nettokapitalexport in den ersten neun Monaten des Jahres 2004 betrug sogar 11 Mrd. US-Dollar.⁸¹
- Der Beitrag von FDI zur wirtschaftlichen Modernisierung Rußlands ist auch deswegen gering, weil der Löwenanteil der ausländischen Direktinvestitionen in die *Öl- und Gasindustrie* geht, nicht der in andere zukunftssträchtige Technologien. So wurde 2003 nahezu die Hälfte allen ausländischen Kapitals in Rußland für nur zwei Öl- und Gasprojekte auf der Halbinsel Sachalin verwandt (3 Mrd. US-Dollar).⁸²

Wie im Handel ist der *Energiesektor* auch bei den Investitionen von besonderer Bedeutung für die russische Wirtschaft. In diesem Bereich besteht eine weitgehende Übereinstimmung der Interessen Rußlands und des Westens: Rußland ist im Begriff, wieder die Rolle der Sowjetunion als größter Ölproduzent der Welt einzunehmen. Es ist nach Saudi-Arabien der zweitgrößte Ölexporteur und verfügt über die weltweit größten Gasreserven. Der Öl- und Gassektor macht mehr als ein Viertel des russischen BIP aus und erwirtschaftet die Hälfte der Exporterlöse. An internationalen Standards gemessen ist jedoch der Öl- und Gassektor Rußlands einschließlich des Transportnetzwerks erheblich unterentwickelt. Um das Wachstum der Öl- und Gasproduktion weiterhin aufrechtzuerhalten, benötigt Rußland umfangreiche heimische und ausländische Investitionen. Das trifft um so mehr zu, als neue Felder wie die Offshore-Lager-

stätten auf Sachalin und in der Barentssee neue und schwierige technische Herausforderungen stellen, die fast nur von den amerikanischen Ölgiganten bewältigt werden können. Umgekehrt sind auch westliche Interessen sowohl der Öl- und Gaskonzerne als auch der Politik unabweisbar: Die amerikanischen und europäischen Firmen suchen Zugang zu neuen Reserven, und die Regierungen müssen sich bemühen, »Energiesicherheit« zu gewährleisten.⁸³

Unter anderem soll der »Energiedialog« dazu dienen, diesen wechselseitigen Interessen Geltung zu verschaffen. Zwischen Rußland und den Vereinigten Staaten wurde ein entsprechender Dialog auf der Gipfelkonferenz im Mai 2002 in Moskau vereinbart, zwischen Rußland und der EU schon vorher, auf dem Gipfel im Oktober 2000 in Paris. Seitdem wurden energiepolitische Themen mit den USA auf zwei Energie-Gipfelkonferenzen behandelt. Mit der EU werden sie in Expertengruppen diskutiert, über deren Fortschritte wiederum in Abständen auf den EU–Rußland-Gipfeltreffen Bericht erstattet wird.⁸⁴ Beiden Dialogen ist allerdings gemeinsam, daß *auch in diesem zentralen Bereich wirtschaftlicher Interessen Rußlands die erzielten Ergebnisse hinter den wechselseitigen Erwartungen und Möglichkeiten zurückgeblieben sind.*⁸⁵

Was sind die Gründe für die Diskrepanz zwischen Putins erklärten Zielsetzungen und der Wirklichkeit?

Die Gründe liegen zumindest zum Teil in der oben beschriebenen Politisierung der Ökonomie. Sie sind unter anderem in Moskaus Rückkehr zu staatlicher Kontrolle zu finden – einer »realen Bedrohung« wirt-

⁷⁹ Während beispielsweise Goskomstat für das Jahr 2003 einen Anstieg des Volumens ausländischer Direktinvestitionen auf 6,8 Mrd. US-Dollar angab, berichtete die Zentralbank von einem ungefähr gleichbleibenden Volumen von 3 Mrd. US-Dollar; Iwona Wisniewska, *Russia Exports Its Capital*, in: Centre for Eastern Studies (Warschau), 30.9.2004, <<http://www.osw.waw.pl/en/epub/ekoment/2004/09/040930a.htm>>.

⁸⁰ Wisniewska, *Russia Exports Its Capital*, ebd.

⁸¹ Wachstumsverlangsamerung in Rußland: Unsichere Zukunftsaussichten hinterlassen Spuren, in: NZZ, 28.10.2004, S. 15.

⁸² Chow, *U.S.–Russia Energy Dialogue* [wie Fn. 73].

⁸³ In der Tat stellt sich das Problem von Abhängigkeiten und Diversifizierung in den USA und Europa unterschiedlich dar. Europas Abhängigkeit von russischem Öl und Gas ist erheblich größer als die der USA. Diversifizierung bedeutet infolgedessen vor allem Erschließung neuer Quellen außerhalb Rußlands. Ob allerdings die Besorgnisse hinsichtlich einer politischen Abhängigkeit berechtigt sind, ist zweifelhaft; siehe Götzt, »Schweigen für Gas?« [wie Fn. 75]. Für die USA ist dagegen der Gesichtspunkt wichtig, daß russisches Öl die Abhängigkeit vom politisch instabilen Nahen und Mittleren Osten vermindert; siehe Chow, *U.S.–Russia Energy Dialogue* [wie Fn. 73].

⁸⁴ Zum Energiedialog USA–Rußland vgl. ebd.; zum EU–Rußland-Dialog: Roland Götzt, *Rußlands Energiestrategie und die Energieversorgung Rußlands*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (S. 6/04), insbes. S. 26–27.

⁸⁵ Dies ist auch die Ansicht des amerikanischen Botschafters in Moskau, Alexander Vershbow. In einem Vortrag am 9.9.2004 in Krasnojarsk stellte er fest: »Um es offen zu sagen, wir sind über den Mangel an konkreten Ergebnissen des Energiedialogs enttäuscht.« (<http://moscow.usembassy.gov/bilateral/statement.php?record_id=103>).

schaftlichen Fortschritts in Rußland, »denn all die großen Erfolgsgeschichten der letzten Jahre sind [in Staaten] mit einem florierenden Privatsektor zu finden.«⁸⁶ Sie beruhen auf einem immer noch für westliche Investoren unsicheren Besteuerungssystem sowie mangelnder Durchsichtigkeit des Lizenzierungs- und Vertragswesens.⁸⁷ Potentielle Investoren sind verunsichert, nicht zuletzt weil analog zum Vorgehen der Steuerbehörden gegen den russischen Ölgiganten Jukos diese Behörden jetzt auch ausländische Firmen überprüfen und Steuernachforderungen stellen.⁸⁸ Tendenziell begünstigen staatliche Eingriffe den Mißbrauch politischer Macht, Willkür der Verwaltung, korrupte Geschäftspraktiken und Verzerrung von Marktmechanismen und dadurch Investitionen von zweifelhafter Rentabilität – eine Tendenz, die durch die russische Vorliebe für Megaprojekte verstärkt wird.⁸⁹

⁸⁶ Anders Aslund, *Putin's Quest for Power Is Harming Russia*, in: *Financial Times* (Internetausgabe), 23.8.2004. Der Autor ist Direktor des Russia and Eurasia Programms der Carnegie Endowment for International Peace.

⁸⁷ Diese Gründe wurden unter anderen von Vershbow am 9.9.2004 in Krasnojarsk ins Feld geführt [wie Fn. 85]. Bereits zuvor hatte der amerikanische Botschafter ein Beispiel genannt: Die im Februar 2004 erfolgte Rücknahme von Lizenzen, die das Energieministerium an ExxonMobil und ChevronTexaco für die Entwicklung von Öl- und Gasfeldern auf Sachalin vergeben hatte, sowie Forderungen des Ministeriums, die amerikanischen Konzerne müßten Gebühren in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar entrichten, um das Projekt weiterzuentwickeln. Vershbow warnte, derartige Schritte gefährdeten nicht nur weitere Investitionen, sondern den Energiedialog schlechthin. Siehe Valeria Korchagina, *Energy Minister Says State Is Seeking \$1 Billion for Exxon Sakahlin-3 License*, in: *St. Petersburg Times*, 6.2.2004.

⁸⁸ So wurden der amerikanischen Firma Procter & Gamble nach einer Überprüfung Steuernachforderungen in Höhe von 1 Mio. US-Dollar präsentiert; Guy Chazan, *Russia's Hard Tax Line Shakes Business Confidence*, in: *Wall Street Journal*, 10.11.2004, S. 2.

⁸⁹ Ein Beispiel hierfür ist das Projekt von Gasprom, in Murmansk Anlagen zur Verflüssigung von Erdgas im Wert von 10 Mrd. US-Dollar zu errichten. Die russische Gas-Monopolgesellschaft hat sich bemüht, amerikanische Firmen (CONOCO) dafür zu interessieren, bisher aber ohne Erfolg. Offensichtlich halten die amerikanischen Firmen den Einstieg in das russische LNG-Geschäft für zu teuer und unrentabel; <<http://www.bizjournals.com/houston/stories/2003/04/28/daily1.html>>. Ein weiteres Beispiel für die zweifelhafte Rentabilität von Megaprojekten ist der von der deutschen Firma E.ON und Gasprom geplante Bau einer Gasleitung durch die Ostsee.

Grenzen und Hindernisse der Westorientierung

Die Gründe dafür, daß sogar bei den wirtschaftlichen Motiven der Putinschen Westorientierung die Ergebnisse hinter den wechselseitigen Erwartungen zurückgeblieben sind, beruhen auf *innenpolitischen* Entwicklungen, die sich negativ auf das Verhältnis Rußlands zum Westen auswirken. Zu untersuchen ist, ob es zwischen Rußland und dem Westen eine »Wertelücke« gibt, »welche die Bemühungen unterhöhlen könnte, unser [gemeint sind die USA, H. A.] Verhältnis zu vertiefen«, ⁹⁰ ob sogar nicht schon eine »dramatische Unterhöhung der Demokratie in Rußland« feststellbar ist, »welche die grundlegenden Voraussetzungen unserer Rußlandpolitik seit 1991 in Frage stellt«. ⁹¹

Das »System Putin« und seine Wahrnehmung im Westen

»Rußlands Übereinstimmung mit allgemeingültigen und europäischen Werten wird im großen Ausmaß die Natur und Qualität unserer Partnerschaft bestimmen.«
(EU-Kommission) ⁹²

»Es ist sehr wichtig für einen amerikanischen Präsidenten, wie auch für andere westliche Spitzenpolitiker, ihn [Putin] an die großen Vorteile der Demokratie zu erinnern.«
(Bush) ⁹³

90 Rede Alexander Vershbow vor dem World Affairs Council Philadelphias am 3.11.2003, in: *U.S. Department of State*, <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/texts/03111022.htm>>. Der amerikanische Botschafter wiederholte diesen Gedanken unter anderem im Januar 2004 an der Carnegie Endowment for International Peace: »Es wäre für unsere beiden Länder unglücklich, wenn unser Verhältnis, das einmal von der Raketenlücke geprägt war, [jetzt] von einer Wertelücke begrenzt würde.« (Russia after the December Elections and U.S.-Russian Relations. Remarks by The Honorable Alexander Vershbow, Ambassador of the United States to the Russian Federation, 8.1.2004, <<http://www.ceip.org/files/events>>).

91 Der amerikanische Senator John McCain (Republikanische Partei) auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 7.2.2004 (unveröffentlichter Text seiner Rede).

92 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia, EU, 9.2.2004, *EU Commission*, Document COM(2004) 106 09/02/04.

93 In der ersten Fernsehdebatte am 1.10.2004, Bush, Kerry Agree on Importance of Russia Relationship, <[*»Wenn jemand erwartet, daß wir sofort die Werte akzeptieren, die das zeitgenössische Europa in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat \[...\], ist das entweder Gedankenlosigkeit oder gefährliche Scheinheiligkeit.«* \(Sergej Karaganow\) ⁹⁴](http://</p></div><div data-bbox=)

Besorgnisse über die innenpolitische Entwicklung in Rußland wurden nicht nur in den USA geäußert, sondern auch in Europa. Das kam unter anderem in drei Dokumenten der Europäischen Union zu Stand und Perspektiven der EU-Rußland-Beziehungen zum Ausdruck: dem »Bericht« des Komitees für Außenpolitik, Menschenrechte und Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Europäischen Parlaments, ⁹⁵ der »Communication« der Kommission der EU ⁹⁶ und dem »Assessment Report« des Generalsekretariats des Ministerrats. ⁹⁷ Die drei Dokumente stimmen im wesentlichen in der Auffassung überein, daß das mit Rußland vereinbarte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) auf gemeinsamen Werten beruhe, diese aber von Rußland in Frage gestellt würden. Entwicklungen in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit seien praktisch zum Stillstand gekommen, es wären sogar Rückschritte zu verzeichnen. Innen- und Außenpolitik seien untrennbar miteinander verbunden. So bestehe die Gefahr, daß Rezentralisierungstendenzen sowie nationalstische und autoritäre Trends in der russischen Innenpolitik auf die russische Außenpolitik mit negativen Konsequenzen für das Verhältnis EU-Rußland übertragen würden.

washington.news.designerz.com/bush-kerry-agree-on-importance-of-russia-relationship.html>.

94 Sergei Karaganov, Brussels vs. Moscow: The Perils of Pressuring Russia, in: IHT, 25.2.2004, S. 6.

95 Bericht des Komitees für Auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Europäischen Parlaments, Report with a Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on EU-Russia Relations, Rapporteur: Bastiaan Belder, 2.2.2004, Session Document, Final A5-0053/2004.

96 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 9.2.2004 [wie Fn. 92].

97 *Council of the European Union, General Secretariat, Relations with Russia: Assessment Report*, 18.2.2004, DG E VI 6472/04. Dieser Bericht ist unveröffentlicht (vertraulich), konnte aber vom Autor eingesehen werden.

Das westliche Rußland-Bild wird offensichtlich im Kreml als ein Problem für die russische Westpolitik angesehen. Für Putin ist es sogar ein »prinzipiell wichtiges Problem.« Die Art und Weise aber, wie er mit diesem Problem umgeht, mutet eher sowjetisch an: Die Kritik an den Verhältnissen wird als unberechtigt zurückgewiesen, den Kritikern böswillige Absicht unterstellt. Die Vorstellungen über Rußland im Ausland seien »oft von der Wirklichkeit weit entfernt.«⁹⁸ So würden beispielsweise »unsere Bemühungen, unseren Staat zu stärken, manchmal bewußt als Autoritarismus interpretiert.«⁹⁹ Putin nannte dafür auch einen Grund: »Nicht alle in der Welt wollen ein unabhängiges, starkes und selbstsicheres Rußland.« Und er äußerte sich über die angewandten Mittel: »[P]olitischer, wirtschaftlicher und Informationsdruck werden als Waffe im globalen Wettbewerbskampf eingesetzt.«¹⁰⁰ »[N]icht selten«, unterstellte er weiter, »gibt es geplante Kampagnen, unser Land zu diskreditieren«¹⁰¹; der »Schaden, den diese verursachen, ist sowohl für unseren Staat als auch für die vaterländische Geschäftswelt offensichtlich.«¹⁰²

Konkurrenz im postsowjetischen Raum

»Der Zusammenbruch der UdSSR war eine nationale Tragödie riesigen Ausmaßes.« (Putin)¹⁰³

»In den internationalen Beziehungen gibt es kein Vakuum.« (Putin)¹⁰⁴

»Es geht hier nicht nur um die Ukraine, sondern auch um Einflusssphären.« (Bundeskanzler Schröder)¹⁰⁵

In Putins Westpolitik ist das postsowjetische Territorium ein wichtiger Raum, der das Verhältnis sowohl zu den USA als auch zu Europa beeinflusst. Es ist eher ein Gebiet westlich-russischer Konkurrenz als der Kooperation. Einer der Gründe liegt darin, daß das Moskauer außen- und sicherheitspolitische Establishment und auch Putin selbst, wie er sich ausdrückte, die Auflösung der Sowjetunion als eine »nationale Tragödie riesigen Ausmaßes« ansehen.¹⁰⁶ Der russische Präsident fügte dieser Aussage zwar gleich hinzu, daß es der Politik Moskaus im postsowjetischen Raum nicht um die Wiederherstellung der UdSSR gehe, sondern daß man jetzt »auf die Realitäten schauen« müsse. Fügt man allerdings die Einzelbestandteile seiner Politik in Europa östlich des Bugs – im Baltikum, gegenüber der Ukraine, Belarus und Moldova, im Südkaukasus und in Zentralasien – zu einem Gesamtbild zusammen, wird deutlich, daß er diesen Raum weiterhin als *russische Einflusssphäre* betrachtet. Diese Sicht steht zu den Konzepten der EU von »Wider Europe« und »Neuer Nachbarschaft« in Konkurrenz.

Die russische Sicht ist unter anderem Moskaus Mittelfristiger Strategie zu entnehmen. Der GUS-Raum wird dort praktisch »off limits« für die EU erklärt. Die »positiven Erfahrungen« der EU sollten dazu dienen, »Integrationsprozesse in der GUS« zu fördern, die part-

98 In einer Rede auf der Konferenz der russischen Botschafter am 12.7.2004 in Moskau, <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/07/74399.shtml>>.

99 Jahresbotschaft (poslanie) des Präsidenten vor der Föderalen Versammlung, der Mitglieder der Duma und des Föderationsrates am 26.5.2004, <<http://www.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml>>.

100 Ebd.

101 In seiner Rede auf der Konferenz der russischen Botschafter am 12.7.2004 in Moskau [wie Fn. 98].

102 Ebd. Der Schluß, den Putin aus den »Kampagnen« zieht, ist nicht, daß sich in der russischen Politik etwas ändern müsse, sondern daß die russischen Auslandsbotschafter mehr tun sollten, um das Image Rußlands zu verbessern.

103 In einer Rede vor rund 500 Journalisten und zu Beginn seiner Kampagne für die Präsidentschaftswahlen am 12.2.2004; Putin sčitaet raspad SSSR obščenacional'noj tragediej [Putin hält den Zusammenbruch der UdSSR für eine nationale Tragödie], in: Nasledie otečestva (Integrum-Datenbank), 12.2.2004, und »Chotel uspokoit' ljudej« [»Ich wollte die Menschen beruhigen«], in: Gazeta (Internetausgabe), 13.2.2004.

104 In seiner Rede auf der Konferenz der russischen Botschafter am 12.7.2004 [wie Fn. 98].

105 In der Bundestagsdebatte zur Situation in der Ukraine am 24.11.2004, <www.bundestag.de>.

106 An der Auflösung der Sowjetunion »haben die normalen Bürger der früheren UdSSR und die heutigen Länder der GUS nichts gewonnen« (Putin sčitaet raspad SSSR [wie Fn. 103]).

nerschaftlichen Beziehungen mit der EU sollten dazu beitragen, »Rußlands Rolle als führende Macht [mit dem Ziel] zu konsolidieren, ein neues System zwischenstaatlicher politischer und wirtschaftlicher Beziehungen im GUS-Raum zu bilden«. Die EU wird mit den Worten gewarnt, Moskau werde »jeglichen Anstrengungen Widerstand entgegensetzen, welche die wirtschaftliche Integration in der GUS beeinträchtigen«; es lehne »Sonderbeziehungen« der EU mit einzelnen Ländern der Gemeinschaft [Unabhängiger Staaten] zum Schaden russischer Interessen« ab.¹⁰⁷

Baltische Staaten

Der Druck, den Moskau auf die Baltischen Staaten ausübt, offenbart deutlich, daß das Denken in Einflußsphären, Nostalgie für die Sowjetära und die Weigerung, mit der stalinistischen Außenpolitik zu brechen, weiterhin fest in der politischen Klasse Rußlands verwurzelt sind. Das Außenministerium vertritt unbeirrt die absurde These, die Baltischen Staaten seien 1940 nicht als Folge des Hitler-Stalin-Pakts und sowjetischer Ultimaten, sondern »freiwillig« der Sowjetunion beigetreten. Deren Wiederbesetzung und Wiedereingliederung 1944–45 werden weiterhin als »Befreiung« bezeichnet, die Massendeportationen nach den beiden Annexionen verschwiegen. Der Druck auf die Baltischen Staaten wird von Moskau unter anderem auch mit dieser verfälschenden Geschichtsdarstellung legitimiert. Entsprechend dieser interessegeleiteten Interpretation befinden sich die russischen Minderheiten nicht als Folge von Besetzung und Kolonisierung in diesen Staaten, sondern als Umsiedler innerhalb der Grenzen der UdSSR.

Die Formen, die der Druck annimmt, sind vielfältig. Dazu gehören die immer wieder von Moskau ins Spiel gebrachten Vorwürfe »massiver Menschenrechtsverletzungen« gegenüber der russischen Minderheit vor allem in Estland und Lettland, die Einmischung in die Innenpolitik dieser Staaten auch mittels mit Rußland verbundener mafioser Strukturen, aber auch die drastische Reduzierung russischer Ölexporte über baltische Häfen (vor allem über das lettische Ventspils). Ebenfalls in diesen Kontext gehört die Weigerung Moskaus, Grenzverträge mit Estland und Lettland zu ratifizieren: Die Verhandlungen über die Anerkennung der Landesgrenzen waren mit Lettland bereits 1997, mit Estland 1999 abgeschlossen, die

Verträge wurden dann aber nicht ratifiziert. Derzeit sind die Grenzen zwischen Rußland und den beiden baltischen Staaten die einzigen nicht vertraglich festgelegten Außengrenzen der EU. Nach langem Zögern hat das russische Außenministerium im Dezember 2004 angekündigt, die Ratifizierung vorzubereiten – allerdings unter der Voraussetzung, daß die baltischen Staaten de facto das russische Geschichtsbild übernehmen, denn die Vertragsunterzeichnung soll im Rahmen der Feiern zum 60. Jahrestag des Kriegsendes am 9. Mai 2005 in Moskau stattfinden.¹⁰⁸

Belarus

Nach Auffassung von US-Außenministerin Rice ist das von Präsident Lukaschenko geführte Belarus einer der »Außenposten der Tyrannei«. Dennoch hält Putin an Lukaschenko als Garant russischen Einflusses und an Weißrußland als strategisch wichtigem Glacis im westlichen Vorfeld Rußlands fest.

Dieses Interesse erklärt auch die russische Haltung zu den Wahlen in Belarus im Oktober 2004. Präsident Lukaschenko ließ parallel zur Parlamentswahl über eine Verfassungsänderung abstimmen, die es ihm ermöglichen sollte, 2006 noch einmal für eine fünfjährige Amtszeit zu kandidieren. Offiziellen weißrussischen Stellen zufolge lag die Wahlbeteiligung bei 90%, 77% der Wähler sollen sich für die von Lukaschenko gewünschte Verfassungsänderung ausgesprochen haben. Laut einer Wählerumfrage des Gallup-Instituts verfehlte der Präsident allerdings die notwendige Mehrheit von 50% der Stimmen.¹⁰⁹ Wie später auch in der Ukraine übten internationale Wahlbeobachtermissionen herbe Kritik: Mindeststandards freier und fairer Meinungsäußerung seien verletzt worden. Der »vorherrschende Einfluß des Staates« sei während der Wahlkampagne und der Wahl überall zu beobachten gewesen. Die Wahlen hätten in einem »Klima der Einschüchterung« stattgefunden.¹¹⁰

108 Baltikum: Rußland will Grenzverträge ratifizieren, in: MDZ-Infodienst, 22.12.2004, <www.mdz-moskau.de>.

109 OSZE nennt Wahlen in Weißrußland »Farce«, in: Handelsblatt, 19.10.2004, S. 5.

110 OSCE International Election Observation Mission, Republic of Belarus, Parliamentary Elections, 17.10.2004, Statement of Preliminary Findings and Conclusions; <http://www.osce.org/documents/odihr/2004/10/3733_en.pdf>. Der Bericht bezieht sich zwar auf die Parlamentswahlen und nicht auf

107 Strategija razvitija otnošenij [wie Fn. 20].

Das russische Außenministerium allerdings wertete die angebliche Wahlbeteiligung von 90% als aussagekräftigen »Indikator für die Bürgeraktivität der weißrussischen Bevölkerung«. Die Wahlen seien »ruhig und transparent« verlaufen und hätten dazu beigetragen, »demokratische Institutionen im Land weiterzuentwickeln und die Grundlagen der Zivilgesellschaft zu stärken«.¹¹¹

Ukraine

Wenn überhaupt davon gesprochen werden kann, daß es eine russische Strategie gegenüber der Ukraine gibt, besteht diese wohl hauptsächlich darin, das Land mittels wirtschaftlicher Instrumente enger an Rußland zu binden. Janukowitsch war offensichtlich dafür vorgesehen, sie als Präsident zu verwirklichen. Zumindest unternahm die Ukraine unter seiner Ägide als Premier eine Reihe von Schritten in diese Richtung:

- ▶ Im April 2004 ratifizierte Kiew Vereinbarungen über die Beilegung von Streitigkeiten über die Insel Tuzla in der strategisch bedeutsamen Meerenge von Kertsch sowie über die Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums (Rußland, Ukraine, Weißrußland, Kasachstan).
- ▶ Im Juli wurde aus dem Entwurf der Militärdoktrin ein Passus gestrichen, dem zufolge die Ukraine eine Mitgliedschaft in der Nato und der EU anstrebe.
- ▶ Im selben Monat entschied die ukrainische Regierung im Einklang mit russischen Wünschen, Öl nicht, wie vorher geplant, durch die Pipeline vom Schwarzmeerhafen Odessa nach Brody an der ukrainisch-polnischen Grenze pumpen zu lassen, sondern in umgekehrter Richtung, nach Odessa.¹¹²
- ▶ Im September vereinbarten rund 100 Rüstungs-

das Referendum, stellt aber fest, daß Wahlbeeinflussung vorgekommen und Fälschungsmethoden sowohl im einen wie im anderen Fall angewandt worden seien.

111 So der Pressesprecher des russischen Außenministeriums, Alexander Jakowenko, am 18.10.2004, zit. in: <www.mid.ru>.

112 Sowohl die USA als auch europäische Länder (z.B. Polen) hatten die Odessa-Brody-Variante unterstützt, um analog der Pipeline Baku-Ceyhan von Rußland nicht kontrollierte Öltransportrouten für kaspisches Öl zu entwickeln und die Bindungen der Ukraine zu Europa zu stärken. Einzelheiten bei Manuela Troschke, Die Pipeline Odessa-Brody: Entscheidung für die strategische Leere, München: Osteuropa-Institut, März 2004 (Kurzanalysen und Informationen 13); Götz, Rußlands Erdöl und Erdgas drängen auf den Weltmarkt [wie Fn. 74], S. 13.

betriebe beider Länder eine verstärkte Zusammenarbeit.

- ▶ Im November übertrug die Regierung in Kiew dem staatlichen russischen Öltransportkonzern Transneft das ukrainische Ölpipeline-Monopol: Unter Umgehung seines Aufsichtsrats unterschrieb die staatliche Ukrtransnafta einen Vertrag, dem zufolge der russische Konzern die zum Rohrnetz zugelassenen Kunden und die Transportmengen des Öltransits durch die Ukraine festlegt, während Ukrtransnafta nur noch die technische Abwicklung gewährleistet.¹¹³

Vor diesem Hintergrund wird die russische Teilnahme für Janukowitsch in den Präsidentschaftswahlen Ende 2004 verständlich. Sie nahm allerdings groteske Züge an, als Putin am Tag nach dem zweiten Wahlgang und noch vor der offiziellen Bekanntgabe des gefälschten Wahlergebnisses seinen Wunschkandidaten anrief, ihm zum Wahlsieg gratulierte, die Wahlen als »offen und ehrlich« und den Sieg des Premiers als »überzeugend« bezeichnete und er nach Bekanntgabe des von der Opposition angefochtenen Ergebnisses seinem Favoriten erneut gratulierte, dieses Mal schriftlich.¹¹⁴

Offensichtlich lag Putins Haltung die Absicht zugrunde, russischen Einfluß sowohl gegen demokratische Entwicklungen »von unten« als auch gegen Einwirkungen von außen, von seiten der USA und der EU abzuschirmen. Putins Behauptung, Rußland würde »es nur begrüßen, wenn die Ukraine der EU betreten will und dort willkommen ist«, ist wohl als Teil des Bemühens zu werten, den Eindruck eines eklatanten Fehlschlags der Einflußnahme des Kreml auf die Wahlen zu verwischen, nicht als Ausdruck tatsächlicher Anschauungen.¹¹⁵

113 Mathias Brüggemann, Moskau sichert sich Kiews Ölpipelines, in: Handelsblatt, 29.11.2004, S. 5.

114 Die mündliche Gratulation am 22.11.2004 in einem Telefonat aus Brasilien nach dem APEC-Gipfel in Santiago de Chile. Dem Bericht auf der Website des Präsidenten zufolge rief Putin auch Kutschma an und vereinbarte mit ihm ein baldiges Treffen, <<http://www.kremlin.ru/text/news/2004/11/79979.shtml>>. Die Gratulation stand ganz im Gegensatz zu seiner Feststellung am darauffolgenden 23.11.2004 in einer Pressekonferenz in Lissabon. Dort sagte er: Rußland könne »die Ergebnisse der Wahlen weder anerkennen noch ablehnen, da sie nicht offiziell bekanntgegeben worden sind.« (<<http://www.kremlin.ru/text/news/2004/11/80051.shtml>>). Die schriftliche Gratulation: Putin eşçe raz pozdravil Janukoviča s pobedoj na vyborach [Putin gratulierte Janukowitsch noch einmal zum Wahlsieg], in: Informationsagentur »Rosbalt«, 25.11.2004, <www.rosbalt.ru>.

115 Putin Accepts Ukraine in EU, in: IHT, 11.12.2004, S. 3.

Südkaukasus

Die Politik Moskaus, »russischsprachige« oder andere Minderheiten, die zur Kooperation mit Rußland bereit sind, für die Sicherung oder Ausweitung russischen Einflusses zu nutzen, läßt sich auch im Südkaukasus beobachten. In Georgien sind es vor allem die Konflikte in Abchasien und Südossetien, die diesem Ziel dienen.¹¹⁶ Moskau hält trotz internationaler Vereinbarungen weiter an seiner Weigerung fest, seine Militärbasen in Batumi und Achalkalaki aufzulösen. Die »GUS«-Friedenstruppen in Abchasien sind nicht multinational, sondern russisch; wie in Transnistrien sind sie Partei, die dazu beiträgt, den Status quo zu »stabilisieren«, den eingefrorenen Konflikt im Eis verpackt zu lassen. Auch in Südossetien ist dies der Fall: Die russischen, nord- und südossetischen »Peacekeeping«-Kontingente ziehen an einem Strang, an dessen anderem Ende eine georgische Militäreinheit zieht. Die beiden Teams im abchasischen und südossetischen Tauziehen bewegen sich aber in Richtung Moskau. So hat die Tatsache, daß Abchasen und Südosseten russische Pässe ausgestellt werden, ominösen, annexionistischen Charakter.¹¹⁷ Eine Militärintervention könnte in Zukunft damit gerechtfertigt werden, daß nicht nur Rechte einer »russischsprachigen« Minderheit, sondern auch russischer Staatsbürger geschützt werden müßten.

Das interventionistische Muster, das Moskaus Politik in Georgien zugrunde liegt, wurde im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen in Abchasien Anfang Oktober 2004 deutlich, die zugleich wie ein Vorspiel der russischen Haltung zu den Wahlen in der Ukraine anmuten. Der Kreml unterstützte einen der beiden Kandidaten; die Wahl fiel aber knapp zugunsten seines Rivalen aus. Der scheidende Präsident vertrat mit Putin daraufhin die Position, die Wahlen seien ungültig, der Rivale dürfe

das Amt des Präsidenten nicht antreten.¹¹⁸ Um entsprechenden Forderungen Nachdruck zu verleihen, verfügte Rußland Wirtschaftssanktionen: Die Eisenbahnverbindung zwischen Sotschi und der abchasischen Hauptstadt Suchumi wurde gekappt, der Import abchasischer Früchte untersagt. Die Sanktionen wurden erst dann wieder zurückgenommen, als sich der Wahlsieger zu einem *power sharing agreement* bereit erklärte.¹¹⁹

Zentralasien

Im Oktober 2003 eröffnete Putin eine Luftwaffenbasis im kirgisischen Kant, 20 km von der Hauptstadt Bischkek entfernt. Es handelt sich um den ersten Militärstützpunkt Rußlands in Zentralasien nach Auflösung der Sowjetunion. Stationiert wurden dort fünf S-27-Kampfflugzeuge, fünf Su-25-Bomber und Hubschrauber mit einem Personalbestand von insgesamt 500 Mann. In Tadschikistan konnte Rußland im Oktober 2004 nach jahrelangen Verhandlungen die Präsenz seiner 201. motorisierten Schützendivision rechtlich absichern: Nahe Duschanbe und im Südwesten des Landes wird eine Armeebasis eingerichtet, die bisher größte im Ausland. Laut Verteidigungsminister Iwanow sollen dort bis zu 5000 Mann stationiert werden.¹²⁰

Aufgabe der rund 15 000 Mann »russischer« Grenztruppen in Tadschikistan ist es, im schwer zugänglichen gebirgigen Gelände die fast 1300 km lange Grenze nach Afghanistan zu sichern. Den Forderungen Duschanbes entsprechend sollen die Grenzschutzkontingente im Rahmen eines stufenweisen Abzugs durch tadschikische Einheiten ersetzt werden. Das betrifft im wesentlichen aber nur Unteroffiziere und Offiziere: Wie in allen russischen Militärbasen im Ausland besteht ein wesentlicher Teil der Mannschaft

116 Die Darstellung der russischen Haltung zu Georgien und insbesondere zu den Sezessionskonflikten in Abchasien und Südossetien folgt Uwe Halbach, *Gewalteskalation im Kaukasus, Verhärtung in Rußland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (SWP-Aktuell 45/04), und Marina Bielawski/Uwe Halbach, *Der georgische Knoten. Die Südossetienkrise im Kontext georgisch-russischer Beziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (SWP-Aktuell 41/04).

117 Drei Viertel der Bewohner Abchasiens sollen bereits russische Pässe besitzen; Abkhaz Contender Bagapsh Says Moscow Mediation in Election Dispute Fails, <<http://www.mosnews.com/news/2004/11/03/bagapsh.shtml>>.

118 Der Wahlakt und seine Darsteller: Der vom Kreml bevorzugte Kandidat: Raul Chadschimba, sein Gegenspieler: Sergej Bagapsh, der scheidende Präsident: Wladislaw Ardsinba. Russischen Berichten zufolge trug die massive Wahlhilfe Moskaus für Chadschimba zu seiner Niederlage bei: Abkhaz Contender Bagapsh Says Moscow Mediation in Election Dispute Fails [wie Fn. 117].

119 Abchasien ist wirtschaftlich weitgehend vom Export von Orangen und Mandarinen nach Rußland und vom Grenzhandel mit dem mächtigen Nachbarn abhängig; Russische Daumenschrauben für Abchasien, in: NZZ, 4.12.2004, S. 2.

120 V Tadžikistane pojavilas' voennaja baza [In Tadschikistan ist eine Militärbasis erschienen], in: Nezavisimaja gazeta (Internetausgabe), 18.10.2004.

aus Einheimischen. Sicherheitshalber richtete Rußland aber noch eine operative Gruppe ein, die dann ins Kampfgeschehen eingreifen würde, wenn sich die tadschikischen Grenztruppen als militärisch überfordert erweisen sollten.¹²¹ Von militärischer Bedeutung ist auch die Rückgabe des in der Sowjetära (1980) gebauten Weltraum-Kontrollzentrums Nurek an Rußland. Verteidigungsminister Iwanow meinte dazu in Duschanbe, die russischen Raumfahrttruppen könnten nun »wieder mit Zuversicht auf die kommenden fünfzig Jahre blicken«.¹²²

Der große Stellenwert, den Putin der russischen Militärpräsenz in Zentralasien beimißt, geht auch aus den von Moskau eingeräumten wirtschaftlichen Konzessionen hervor: Im Gegenzug für die Nutzung von Nurek erließ es Duschanbe fast alle Schulden – rund 240 von insgesamt 300 Mio. US-Dollar. Zudem stellte Putin seinem tadschikischen Kollegen Rachmonow Investitionen in Höhe von rund 2 Mrd. US-Dollar in Aussicht. Mit kritischem Blick auf die Hoffnungen und Erwartungen, die in den zentralasiatischen Staaten nach ihrer Unabhängigkeit an westliches wirtschaftliches Engagement und nach dem 11. September an Gegenleistungen für die Gewährung von Militärbasen geknüpft wurden, erklärte Putin: »Ich glaube nicht, daß in den letzten 12 bis 13 Jahren irgend jemand derartige Gelder in Tadschikistan investiert hat.«¹²³

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im postsowjetischen Raum keine konsequente, kohärente und konsistente russische Politik feststellbar ist. Sie ist vielmehr durch den Reflex gekennzeichnet, sich fest an noch bestehenden Einfluß zu klammern und ihn, wo immer möglich, auszudehnen, aber nur so lange und so weit, wie dadurch nicht ernster Schaden angerichtet wird – sei es in der Region selbst oder im Verhältnis zum Westen. Moskau versucht die in der Sowjetära erworbenen Besitzstände in der GUS dadurch zu sichern, daß es eng mit Regimen kooperiert, die in ihrer großen Mehrheit von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft weit entfernt sind (Belarus, Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Aserbaidschan und die Staaten Zentralasiens). Mit welchen Risiken die Zusammenarbeit mit undemokratischen Machthabern und Machtstrukturen im »Nahen Aus-

land« verbunden ist, wurde im Georgien Schewardnadzes und der Ukraine Kutschmas und Janukowitschs sichtbar. Bisher ist allerdings nicht zu erkennen, daß diese Rückschläge den Kreml zu einem Umdenken veranlaßt hätten.

¹²¹ Ebd.

¹²² Rußland darf das Zentrum für einen Zeitraum von 49 Jahren nutzen und zahlt dafür an Tadschikistan eine symbolische Miete von 30 US Cents jährlich; ebd.

¹²² Ebd.

¹²³ Ebd.

Fazit und Folgerungen für die westliche Rußlandpolitik

Mit seiner »strategischen« Entscheidung für eine Westorientierung hat Putin einen großen *Schritt vorwärts* getan, um bestimmte *Ziele* zu erreichen. Zu diesen gehören, die Macht und Größe des Landes wieder aufleben zu lassen, nach der Auflösung der Sowjetunion verlorengegangenen Einfluß im postsowjetischen Raum zurückzugewinnen und Rußlands Autorität und Status in der internationalen Politik aufzuwerten. Grundvoraussetzungen für die Verwirklichung dieser Ziele waren in der Sicht des russischen Präsidenten die Wiederherstellung staatlicher Autorität in Moskau und den Regionen einschließlich Tschetscheniens sowie die wirtschaftliche Modernisierung des Landes mit westlicher Hilfe.

Putins Schritt hat einige wichtige *Veränderungen im Verhältnis Rußlands zu den USA und Europa* bewirkt. Moskau hat den Vorstellungen Washingtons entsprochen, ein »neues strategisches Verhältnis« vertraglich zu regeln. Seine Beziehungen zur Nato haben sich normalisiert und sind im neuen Nato-Rußland-Rat institutionell verankert worden. Moskau hat der Ausdehnung des EU-Rußland-Partnerschafts- und Kooperationsabkommens auf die neuen Beitrittsländer zugestimmt und das Kyoto-Protokoll ratifiziert. Und es arbeitet mit Washington bei der Bekämpfung internationaler terroristischer Netzwerke und bei der Verhinderung einer Weiterverbreitung von Nuklearkraft und ihren Trägersystemen zusammen.

Wie aber die Bush-Putin-Gipfelkonferenz in Bratislava und die Entwicklung der Beziehungen zur EU deutlich gezeigt haben, hat Putin seine mit der Westpolitik verbundenen *Ziele nicht erreicht*. Rußland wird zwar wieder ernster genommen als in der Jelzin-Ära und weiterhin als »strategischer Partner« bezeichnet und umworben. Zugleich ist aber auch wieder Mißtrauen aufgekommen, ob Putins Entscheidung für die Westorientierung nachhaltig ist. Moskaus Ansehen in der internationalen Politik hat gelitten, Rußland sieht sich wachsender Kritik ausgesetzt.

Auch Putins Bemühen, den Krieg in *Tschetschenien* als Teil des Kampfes der zivilisierten Weltgemeinschaft gegen den internationalen Terrorismus darzustellen und gleichzeitig als eine innere Angelegenheit zu charakterisieren, die den Westen nichts angeht, ist nach zweifelhaften Anfangserfolgen ge-

scheitert: Zu Recht werden die massiven Menschenrechtsverletzungen und der Mangel an glaubwürdigen Anstrengungen, mit moderaten Kräften in der Nordkaukasusrepublik eine politische Lösung anzustreben, in einen Zusammenhang mit den Entwicklungen in der russischen Innenpolitik gestellt – insbesondere mit dem Ausbleiben einer gesellschaftlich orientierten Reform des Militärs und des FSB sowie dem wachsenden Einfluß von Geheimdienstlern und anderen Repräsentanten der Machtstrukturen auf die Politik in Rußland.

Zu den nicht erreichten Zielen gehört auch die Modernisierung der russischen *Wirtschaft*. Es trifft zwar zu, daß das Land derzeit hohe Wachstumsraten aufweist, die Devisenreserven beachtlich sind und der föderale Haushalt ausgeglichen ist. Die grundlegenden Strukturschwächen sind aber keineswegs beseitigt. Von einer verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, vor allem bei der Hochtechnologie, kann nicht die Rede sein. Ein großer Teil des Wachstums beruht weiterhin auf hohen Ölpreisen. Ausländische Direktinvestitionen sind im internationalen Vergleich gering geblieben. Dagegen nimmt der Kapitalabfluß nach der Jukos-Affäre wieder zu. Der Energiedialog zwischen Rußland einerseits und der USA und der EU andererseits stagniert. Nicht einmal das wirtschaftlich unbedeutende, aber politisch symbolbehaftete Jackson-Vanik-Amendment ist vom amerikanischen Kongreß zurückgenommen worden.

Schließlich ist Putin auch mit dem Vorhaben gescheitert, Rußland wieder größeren Einfluß im *postsowjetischen Raum* zu verschaffen und den Westen zu bewegen, diesen Raum als russische Einflußsphäre anzuerkennen. Er sieht sich mit einer nahezu paradoxen Situation konfrontiert: Einerseits haben in den USA Bush und die Republikanische Partei im Wahlkampf 2000 die Rußland-Politik der Demokraten gerade deswegen kritisiert, weil diese sich auf Transformationsziele in Rußland konzentrierten und nicht auf die pragmatische Verfolgung gemeinsamer Interessen; andererseits haben sie sich mittlerweile an die Spitze einer Kampagne gesetzt, die die Demokratie im Anschluß an Ostmitteleuropa nun auch im Nahen und Mittleren Osten und auf dem Gebiet der ehemaligen

Sowjetunion propagiert. Nach dem »Vordringen der Nato bis an die Grenzen Rußlands« droht aus russischer Sicht insofern eine neue Gefahr: »Demokratisierung«, die den westlichen Einfluß ausdehnt über die von Bush in Bratislava erwähnten »Revolutionen« in Ostmitteleuropa hinaus – die Samtrevolution in der Tschechoslowakei, die Rosenrevolution in Georgien und die Orangenrevolution in der Ukraine. Betroffen wären womöglich Moldova, Weißrußland und andere Länder der ehemaligen Sowjetunion einschließlich Rußlands.

Die Gründe für die zu verbuchenden Rückschläge liegen nach Ausweis dieser Studie darin, daß Putin zwar im Verhältnis zum Westen einen großen Schritt vorwärts getan hat, in der *Innenpolitik und im postsowjetischen Raum aber mehrere Schritte zurück*, und diese Rückschritte haben neue Hindernisse in Rußlands Verhältnis zum Westen errichtet.

Was sind die *Folgerungen für westliche Rußlandpolitik*? Nimmt man ernst, daß EU und Nato Wertegemeinschaften sind, können Europa und die USA nicht umhin, dies auch zu einem Kriterium ihrer Beziehungen zu Rußland zu machen.¹²⁴ Schließlich erhebt Rußland immer wieder – auch direkt aus dem Munde seines Präsidenten – den Anspruch, ein »europäisches Land« zu sein. Zudem hat sich Moskau mehrfach verbindlich zur Einhaltung europäischer Normen verpflichtet, beispielsweise bei der Unterzeichnung der OSZE-Charta für ein neues Europa und beim Beitritt zum Europarat. Es gibt allen Grund, Moskau an diese Verpflichtungen zu erinnern.

Dabei wäre es verfehlt, eine Trennungslinie zwischen Werten und Interessen zu ziehen. Hinsichtlich der inneren Entwicklung eines Landes zeigt die internationale Erfahrung, daß Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft mit fairem Wettbewerb kein Luxus sind, den man sich vielleicht leisten sollte, aber nicht leisten muß, sondern daß diese Elemente Grundvoraussetzungen für Innovation und Modernisierung darstellen. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen ist nicht eine Frage abstrakter Werte, sondern eine Frage wirtschaftlicher Effizienz, sie liegt also sowohl im westlichen als auch im wohlverstandenen russischen Interesse. Demokratisch und rechtsstaatlich verfaßte Staaten mit Marktwirtschaft, freiem Wettbewerb und einer lebendigen Zivilgesellschaft

sind auch die beste Garantie für Friedenssicherung und für vertrauensvolle sicherheitspolitische Zusammenarbeit.

Das Ziel der Transformation Rußlands und der anderen GUS-Staaten sollte infolgedessen wieder Vorrang vor allen anderen Aufgaben haben, zumindest sollte diesem Ziel ein höherer Stellenwert als bisher zugebilligt werden. Der von der Bush-Administration vermutlich unter dem Einfluß der Sowjet- und Rußlandexpertin Rice entwickelte Ansatz, aber auch die von der EU erarbeiteten Vorstellungen über die Ausgestaltung und enge Verbindung der vier Räume weisen in die richtige Richtung.

Wie kann dieses Ziel verwirklicht und auf die russische Politik Einfluß genommen werden? Bei der Beantwortung dieser Fragen ist abzuwägen, ob Kritik an den Entwicklungen in Rußland öffentlich geäußert werden soll (wie beispielsweise Bush in Bratislava) oder nur »privat« (wie laut eigener Darstellung Bundeskanzler Schröder in Gesprächen mit Putin). Nicht öffentlich geäußerte Kritik ist jedenfalls dann kontraproduktiv, wenn zivilgesellschaftlichen Kräften in Rußland geholfen werden soll, sich zu behaupten und zu entfalten. In beiden Varianten aber gilt es zu vermeiden, klar erkennbare Fehlentwicklungen zu ignorieren, zu leugnen oder sie sogar zu loben.

Erfolgsgarantien für eine Transformationsstrategie gibt es nicht. Im russischen Fall ist unklar, ob das sich herausbildende »System Putin« in seinen Grundzügen praktisch nicht mehr veränderbar ist und der Präsident, so paradox es erscheinen mag, mit seiner »gelenkten« Demokratie und der von Geheimdienstlern besetzten Machtvertikale seine Entscheidungsfreiheit nicht erweitert, sondern *eingeschränkt* hat. Es wäre fatal, wenn es für westliche Einflußnahme schon zu spät wäre, weil bereits aus Putins Umfeld und der mittleren, »härter« verfaßten Entscheidungsebene die Gesetze des Handelns diktiert werden.

¹²⁴ Zu Einzelheiten hinsichtlich der Gestaltung der Politik Deutschlands gegenüber Rußland siehe Hannes Adomeit/Katrin Bastian/Roland Götz, *Deutsche Rußlandpolitik* unter Druck, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2004 (SWP-Aktuell 56/04).

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile	SZ	Süddeutsche Zeitung
AKSE	Angepaßter Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa [in Istanbul auf der OSZE-Gipfelkonferenz im November 1999 unterzeichnet]	TMD	Theater Missile Defense [Regionale Raketenabwehr]
		UN	United Nations
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	WEU	Westeuropäische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt	WTO	World Trade Organization
BMD	Ballistic Missile Defense		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik [der Europäischen Union]		
CIA	Central Intelligence Agency		
CTR	Cooperative Threat Reduction		
DPA	Deutsche Presseagentur		
EU	Europäische Union		
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung		
FDI	Foreign Direct Investment		
FSB	Federativnaja služba bezopasnosti [Föderaler Sicherheitsdienst]; Russischer Inlandsgeheimdienst, eine der Nachfolgeorganisationen des KGB		
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industrieländer)		
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [der Europäischen Union]		
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten		
HRV	Hypersonic Reentry Vehicle		
IAEA	International Atomic Energy Agency		
IHT	International Herald Tribune		
ISAF	International Security Assistance Force; internationale, UN-mandatierte Schutztruppe in Afghanistan		
KFOR	Kosovo Force		
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti [Komitee für Staatssicherheit]; russischer Inlandsgeheimdienst		
LNG	Liquefied Natural Gas		
MARV	Maneuverable Reentry Vehicle [individuell im Flug steuerbare ballistische Rakete]		
MDZ	Moskauer Deutsche Zeitung		
MIRV	Multiple Independently Targeted Re-Entry Vehicle		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NMD	National Missile Defense		
NRR	Nato-Rußland-Rat		
NZZ	Neue Zürcher Zeitung		
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa		
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen; zwischen der EU und Rußland im Juni 1994 geschlossenes Abkommen zur Regelung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen		
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee		
RANSAC	Russian-American Nuclear Security Advisory Group		
SFOR	Stabilization Force [in Bosnien-Herzegowina]		
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe		
START	Strategic Arms Reduction Treaty		
SWR	Služba vnešnej razvedki [Dienst für Auslandsaufklärung; jetzt wieder dem FSB eingegliedert]		

SWP-Berlin
Putins Westpolitik
April 2005